COMMISSIONE VI

FINANZE

42.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 DICEMBRE 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCO PIRO**

INDICE

PAG.

Sui lavori della Commissione:

Piro Franco, *Presidente* 3

Disegno e proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Autorizzazione degli uffici del Pubblico registro automobilistico nonché modifiche alle norme concernenti le tasse automobilistiche e l'imposta erariale di trascrizione (2257);

Bellocchio ed altri: Disposizioni relative ai termini di accertamento in materia di tasse automobilistiche (885) 3

Piro Franco, *Presidente* 3, 6

Bellocchio Antonio 6

Grillo Salvatore 5

Susi Domenico, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 6

Usellini Mario, *Relatore* 3, 5, 6

Disegno di legge (Discussione e rinvio con nomina di un Comitato ristretto):

Integrazioni e modifiche alla legge 12 agosto 1982, n. 576, e norme sul controllo delle partecipazioni di società assicurative e in società assicurative *(Approvato dalla X Commissione permanente del Senato)* (3822) 9

Piro Franco, *Presidente* 9, 27

Babbini Paolo, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* ... 22

Bruzzani Riccardo 17

Usellini Mario 20

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,20.

ANTONIO BELLOCCHIO, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È appovato).

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Mi scuso per non aver potuto fino a questo momento dare avvio alla seduta, poiché ero impegnato presso la III Commissione nel corso di una audizione del ministro degli affari esteri in merito all'attuazione della legge n. 49 del 1987 sulla cooperazione allo sviluppo.

Ho colto l'occasione in quella sede per rappresentare l'interesse della Commissione finanze in relazione alle norme fiscali contenute nella citata legge n. 49, per i crediti a rischio o accantonati, nonché alla competenza più generale della nostra Commissione sui problemi di contabilità pubblica.

Sottoporrò la questione all'ufficio di presidenza, ma vorrei far presente che è mia personale convinzione che sia opportuno raccordare gli impegni pluriennali assunti dal Governo con la previsione triennale di bilancio, rendendo compatibili leggi come la n. 49 con le norme di cui alla legge n. 362 del 1988. A tale proposito sarà necessario presentare un emendamento in Assemblea in occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria n. 4362.

Seguito della discussione del disegno di legge: Automazione degli uffici del Pubblico registro automobilistico nonché modifiche alle norme concernenti le tasse automobilistiche e l'imposta erariale di trascrizione (2257); e della proposta di legge Bellocchio ed altri: Disposizioni relative ai termini di accertamento in materia di tasse automobilistiche (885).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Automazione degli uffici del Pubblico registro automobilistico nonché modifiche alle norme concernenti le tasse automobilistiche e l'imposta erariale di trascrizione »; e della proposta di legge di iniziativa dei deputati Bellocchio ed altri: « Disposizioni relative ai termini di accertamento in materia di tasse automobilistiche ».

Ricordo che nella seduta del 3 dicembre 1987 avevamo iniziato la discussione sulle linee generali della proposta di legge n. 885. Successivamente, nella seduta del 10 maggio 1988, la Commissione aveva accolto la proposta del relatore di abbinare il disegno di legge n. 2257 alla proposta di legge n. 885.

Do la parola al relatore affinché integri la relazione già svolta il 31 dicembre 1987 sulla proposta di legge n. 885.

MARIO USELLINI, *Relatore.* La questione più delicata al nostro esame è quella che riguarda la riscossione delle tasse automobilistiche; in questo senso è necessario arrivare ad una soluzione che permetta di agevolare i cittadini nel pagamento della tassa medesima senza gravare in alcun modo sull'erario ed evitando di rendere più difficili per l'erario stesso i controlli successivi al pagamento della tassa in questione.

Da questo punto di vista invito il Governo a valutare l'ipotesi – già prospettata in questa stessa Commissione – di utilizzare le compagnie di assicurazione per la riscossione delle tasse automobilistiche. Mi rivolgo in particolar modo al sottosegretario Babbini che si occupa della materia assicurativa e che potrà darci indicazioni su tale valutazione.

In effetti questa potrebbe essere la strada giusta, poiché le sanzioni previste per il mancato pagamento dell'assicurazione obbligatoria sono assai più gravose di quelle stabilite per la mancata corresponsione delle tasse automobilistiche.

Ricordo che il regime della riscossione dell'assicurazione obbligatoria presuppone la classificazione del rischio dell'assicurazione stessa e ciò rende maggiormente tutelato chi esegue tale riscossione. In questo modo vi sarebbero maggiori certezze per la riscossione totale delle due tasse, certezze che oggi sono molto ridotte poiché il sistema di controllo è meno stringente, appunto, per quanto riguarda le tasse automobilistiche. Un altro vantaggio non indifferente sarebbe quello di garantire ai cittadini l'adempimento a due differenti obblighi con un unico versamento. Vi sarebbero poi una serie di vantaggi collegati anche ai regimi transitori di passaggio degli autoveicoli, perché le coperture o le mancanze di coperture sarebbero collegate e quindi non si produrrebbero danni. In concreto, ritengo opportuno conferire al Governo una delega per la definizione delle norme relative al periodo transitorio, nonché per l'effettiva entrata in vigore di questa diversa disciplina.

Al fine di non ostacolare l'*iter* dei provvedimenti in esame, credo si debba separare questa materia, disciplinata dall'articolo 1 del disegno di legge n. 2257, da quella affrontata dalla restante parte del disegno di legge e dalla proposta di legge n. 885. Propongo, pertanto, di procedere allo stralcio dell'articolo 1 del disegno di legge n. 2257 e al coordinamento dei rimanenti articoli 2, 3, 4, 5, 6 e dei tre articoli della proposta di legge n. 885.

Quanto al contenuto delle norme in esame, non mi sembra necessario apportarvi molte modificazioni, essendo sufficienti alcune correzioni. In particolare, per quanto riguarda l'articolo 4 del disegno di legge n. 2257, sarebbe opportuno estendere anche al 1987 e al 1988 il mancato recupero delle tasse automobilistiche e di abbonamento all'autoradio di ammontare non superiore a lire 20 mila; ciò rientrerebbe nella logica generale secondo cui lo Stato non riscuote i crediti quando sono inferiori a somme minime e quindi consentirebbe di evitare che lo Stato sostenga costi di entità superiore ai proventi, in quanto le riscossioni sarebbero probabilmente inferiori all'onere prodotto dall'attività stessa degli uffici.

Andrebbe inoltre riformulato l'articolo 6, per riferire la copertura finanziaria non più al 1988 ma agli anni 1989-1990.

Relativamente alla proposta di legge n. 885, desidero proporre talune correzioni. Al comma 1 dell'articolo 1, è opportuno disporre che l'azione dell'amministrazione finanziaria per il recupero delle tasse e delle relative penalità si prescriva con il decorso non del secondo anno, ma dell'anno successivo a quello in cui doveva essere effettuato il pagamento. Faccio osservare che il comma 2 prevede che i reclami relativi al servizio dei conti correnti postali debbano essere presentati entro tre anni; quest'ultima disposizione prolunga il termine per gli uffici postali – che attualmente è di due anni – per consentire al contribuente di poter provare il pagamento. L'amministrazione postale si è dichiarata assolutamente contraria all'ipotizzato slittamento a tre anni del termine previsto per i reclami, in considerazione della difficoltà connessa alla conservazione della relativa documentazione; tra l'altro, lo spostamento del termine renderebbe necessaria l'introduzione di una norma transitoria al riguardo. Inoltre è difficile che l'amministrazione postale riesca a garantire la conservazione per tre anni, perché in realtà i tre anni decorrono dalla data dell'operazione e quindi ogni giorno si verifica una sca-

denza. La norma da me proposta faciliterebbe altresì la conservazione delle ricevute da parte del contribuente.

Queste sono le ragioni per cui ritengo opportuno modificare il comma 1. Conseguentemente, si dovrebbe sopprimere il comma 2.

Per quanto concerne l'articolo 2, propongo di apportarvi alcune correzioni di natura esclusivamente tecnica. In particolare, al comma 1 sembra più opportuno fare riferimento al concetto di sanzioni piuttosto che a quello di pene pecuniarie. Il termine « pubblico registro automobilistico » andrebbe sostituito con la dizione « uffici che curano la tenuta del pubblico registro automobilistico e degli altri registri di immatricolazione per veicoli ed autoscafi », uffici ai quali, in base alla legislazione vigente, spetta la competenza in materia. Andrebbe inoltre spostato al 31 dicembre 1988 il termine di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 2, fissato al 31 dicembre 1984. Infine, per quanto riguarda la lettera *d)* del medesimo comma, si dovrebbe sostituire il termine « vetture » con la dizione « veicoli ed autoscafi » e si dovrebbe più opportunamente parlare di « imprese autorizzate o comunque abilitate al commercio dei medesimi », piuttosto che di « autosaloni ».

SALVATORE GRILLO. Sono d'accordo con quanto proposto dal relatore circa lo stralcio di una parte della normativa al nostro esame.

Desidero però far notare che lo spostamento del termine del 31 dicembre 1984 non risolve i problemi che stanno a monte della questione.

A mio avviso è necessario sanare tutte le situazioni del passato; mi riferisco in particolare a quelle che si sono verificate a danno di cittadini in perfetta buona fede che non avevano provveduto a comunicare all'ACI il furto di autovetture o la perdita del possesso di veicoli usati giacenti presso imprese abilitate a tale commercio. Ripeto, l'utente in questi casi è stato penalizzato pur essendo in perfetta buona fede ed avendo assolto all'obbligo di denuncia alla autorità giudiziaria relativamente ai furti subiti.

Inoltre, con riferimento alle disposizioni di cui alla lettera *b)* dell'articolo 2 della proposta di legge n. 885 (che si riferisce alla denuncia di furto alla compagnia assicuratrice), mi sembra più opportuno stabilire l'obbligo della denuncia all'autorità di pubblica sicurezza dal momento che non tutti gli automobilisti assicurano la loro autovettura contro il furto (non vi è obbligo in tal senso). Io stesso, ad esempio, non stipulo assicurazione contro il furto della mia autovettura da quando ne ho subìto uno, anni fa, e non sono stato risarcito se non in misura minima dalla compagnia di assicurazione.

Circa l'obbligo previsto dalla lettera *d)* del suddetto articolo di produrre una dichiarazione giurata del responsabile dell'autosalone, mi sembra sufficiente richiedere solo l'autenticazione della firma, procedura più semplice ma ugualmente idonea a certificare l'identità della persona che si assume la responsabilità della dichiarazione medesima.

Infine, invito i colleghi a pronunciarsi sull'ipotesi di proseguire la discussione dei provvedimenti all'ordine del giorno nel più breve tempo possibile.

MARIO USELLINI. *Relatore.* Poiché forse non sono stato chiaro, ribadisco di aver proposto lo slittamento dei termini fissati al 31 dicembre 1984 alla fine del 1988. Mi pare che tale proposta possa soddisfare quanto richiesto dal collega Grillo sulla sanatoria delle situazioni passate.

SALVATORE GRILLO. Sono d' accordo con questa proposta, ma credo che sia necessario modificare anche il meccanismo relativo all'obbligo di denuncia al pubblico registro automobilistico; in mancanza di tale modifica, continuerebbero a verificarsi situazioni analoghe a quelle che vogliamo sanare.

ANTONIO BELLOCCHIO. Concordo con quanto osservato dal relatore; è infatti un nostro antico progetto quello di consentire alle compagnie di assicurazione di riscuotere le tasse automobilistiche. Debbo dire, però, al di là della delega da conferire al Governo, che è necessario accertare se sia stata rinnovata la convenzione novennale con l'ACI; in particolare, vorrei sapere dal rappresentante del Governo se ritenga praticabile questa strada pur in mancanza del rinnovo di tale convenzione tra il Ministero delle finanze e l'ACI.

Per quanto riguarda la proposta di legge n. 885 – di cui sono primo firmatario – sono d'accordo con le proposte di modifica avanzate dal relatore e suggerisco, a mia volta, di spostare il termine di cui all'articolo 2 al 31 dicembre 1989, in considerazione del fatto che il provvedimento non potrà entrare in vigore prima del 1990; anch' io sono convinto che lo slittamento del termine in questione eviterà il ripetersi di situazioni di contribuenti che incorrono nelle « maglie » di sanzioni vessatorie.

Alla lettera *b)* dell'articolo 2, concernente la denuncia agli organi di pubblica sicurezza degli eventuali furti, adotterei la dizione « purché il contribuente ne comprovi l'avvenuta denuncia » in sostituzione del termine « certifichi ». Sempre con riferimento all'articolo 2, mi permetto di suggerire alla lettera *d)* la seguente dizione: « veicoli per i quali sia stata rilasciata alle imprese autorizzate al relativo commercio la procura a vendere, o che siano stati ceduti in permuta alle stesse, e rimasti in giacenza a tutto il 31 dicembre 1989, a condizione che l'intestatario produca apposita dichiarazione giurata del responsabile dell'autosalone ».

Desidero infine sollecitare il relatore a predisporre un testo unificato dei due provvedimenti, testo da inviare alle Commissioni I e V per il prescritto parere.

DOMENICO SUSI, *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Concordo sulla proposta del relatore di deliberare lo stralcio dell'articolo 1 del disegno di legge n. 2257. Condivido altresì la sua ipotesi di estendere agli anni 1987 e 1988 le disposizioni di cui all'articolo 4 del disegno di legge medesimo.

MARIO USELLINI, *Relatore.* Invito il Governo a pronunciarsi circa la possibilità di applicare in via permanente il principio secondo cui lo Stato rinuncia al recupero di determinati crediti inferiori ad una certa somma.

DOMENICO SUSI, *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Si tratta di un'ipotesi che potrebbe essere presa in considerazione.

Per quanto concerne le altre proposte di modifica di carattere tecnico riferite alla proposta di legge n. 885, mi riservo di esprimere un giudizio in via definitiva nel prosieguo della discussione. In ordine ad eventuali altre proposte di una certa rilevanza che dovessero essere avanzate, credo sia opportuno inserirle in altri provvedimenti all'esame di questo ramo del Parlamento.

MARIO USELLINI, *Relatore.* Alla luce delle considerazioni svolte, ho predisposto un testo unificato dei provvedimenti al nostro esame.

PRESIDENTE. Do lettura del testo unificato presentato dal relatore:

ART. 1.

1. Alla legge 23 dicembre 1977, n. 952, come modificata dall'articolo 8-*bis* del decreto-legge 2 ottobre 1981, n. 546, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 1981, n. 692, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

« ART. 2. — 1. L'imposta è dovuta per ciascuna formalità richiesta. È tuttavia dovuta una sola imposta quando per lo stesso credito ed in virtù dello stesso atto debbono eseguirsi più formalità di iscrizione ipotecaria.

2. Le formalità di prima iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico, nonché di iscrizione di contestuali diritti reali, devono essere richieste entro il termine di sessanta giorni dalla data di effettivo rilascio dell'originale della carta di circolazione.

3. Le formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione relative ai veicoli già iscritti nel pubblico registro automobilistico devono essere richieste entro il termine di sessanta giorni dalla data in cui la sottoscrizione dell'atto è stata autenticata o giudizialmente accertata; per le private scritture formate all'estero il termine è elevato a centoventi giorni, ferma restando l'applicazione dell'articolo 106, n. 4, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, per le scritture estere.

4. Per l'omissione delle richieste di formalità entro i termini stabiliti dai commi precedenti, si applica una soprattassa pari a quattro volte l'imposta erariale di trascrizione dovuta, da corrispondersi contestualmente ad essa per il tramite delle competenti sedi provinciali dell'ACI, ufficio del pubblico registro automobilistico; la soprattassa è ridotta ad un quarto se il ritardo non supera i trenta giorni.

5. L'imposta suppletiva deve essere richiesta, a pena di decadenza, entro il termine di tre anni dalla data in cui la formalità è stata eseguita.

6. Al pagamento dell'imposta e della soprattassa sono solidalmente obbligati il richiedente e le parti nel cui interesse le formalità sono state eseguite.

7. Per quanto non disposto dai commi precedenti si applicano, purché compatibili, le disposizioni del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, nonché, se competono, le esenzioni ed agevolazioni previste in materia di imposta di registro »;

b) all'articolo 3 le parole: « dal quarto comma » sono sostituite dalle seguenti: « dal quinto comma ».

2. Alla tabella allegata alla citata legge 23 dicembre 1977, n. 952, come modificata dall'articolo 5, quarto comma, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, le parole: « L. 0,25 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 0,50 per cento »;

b) all'articolo 4, le parole: « L. 2 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 3 per cento ».

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2, modificative o integrative di quelle vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, si applicano alle formalità di trascrizione, iscrizione ed annotazione relative alle scritture private con sottoscrizione autenticata o accertata giudizialmente a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge ed agli acquisti di veicoli per causa di morte in dipendenza di successioni apertesi dalla stessa data.

ART. 2.

1. All'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma trentasettesimo il primo periodo è sostituito dai seguenti: « L'obbligo del pagamento ricomincia a decorrere dal mese in cui avviene il riacquisto del possesso o la disponibilità del veicolo o dell'autoscafo. La cancellazione della annotazione di cui al precedente comma deve essere richiesta entro quaranta giorni dal riacquisto anzidetto »;

b) il comma quarantatreesimo è sostituito dal seguente:

« Per i veicoli ed autoscafi consegnati, per la rivendita, alle imprese autorizzate o comunque abilitate al commercio dei

medesimi, l'obbligo del pagamento delle tasse automobilistiche e dei tributi connessi è interrotto a decorrere dal periodo fisso immediatamente successivo a quello di scadenza di validità delle tasse corrisposte e fino al mese in cui avviene la rivendita »;

c) al comma quarantaquattresimo il primo periodo è sostituito dal seguente: « Al fine di ottenere la interruzione dell'obbligo del pagamento, le imprese interessate devono spedire, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, all'amministrazione finanziaria o all'ente cui è affidata la riscossione dei tributi, nel mese successivo ai quadrimestri con scadenza ad aprile, agosto e dicembre di ogni anno, un elenco di tutti i veicoli ed autoscafi ad esse consegnati per la rivendita nel quadrimestre »;

d) al comma quarantacinquesimo la parola: « bimestre » è sostituita dalla parola: « quadrimestre »;

e) al comma quarantasettesimo le parole: « lire 1.500 » sono sostituite dalle seguenti: « lire 3.000 ».

f) il comma quarantanovesimo, quale sostituito dall'articolo 3 del decreto-legge 6 gennaio 1986, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 marzo 1986, n. 60, è sostituito dal seguente:

« L'azione dell'amministrazione finanziaria per il recupero delle tasse e delle relative penalità si prescrive con il decorso dell'anno successivo a quello in cui doveva essere effettuato il pagamento. Nello stesso termine si prescrive il diritto del contribuente al rimborso delle tasse indebitamente corrisposte ».

ART. 3.

1. Non si procede al recupero delle tasse automobilistiche e di abbonamento all'autoradio quando l'ammontare di tali tasse, per ciascun anno, non supera lire 20.000, nonché dell'imposta straordinaria *una tantum* di cui agli articoli 4 e 5 del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 agosto 1974, n. 346. Per detti tributi non si procede altresì al recupero delle sanzioni e degli interessi relativi e non si fa luogo alla restituzione delle somme recuperate.

ART. 4.

1. I rimborsi della imposta straordinaria di cui all'articolo 3 della presente legge da effettuarsi o in conseguenza delle modifiche all'articolo 4 del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 251, apportate dalla legge di conversione 14 agosto 1974, n. 346, o per duplicazione di pagamento o per pagamenti eseguiti in misura superiore a quella dovuta, sono disposti dalle intendenze di finanza sulla base delle originali ricevute di pagamento che hanno anche valore di certificati di accreditamento, prescindendo dalla dichiarazione di annotamento di restituzione prevista dalla normale 158 in data 24 dicembre 1908 dell'amministrazione delle tasse sugli affari e del demanio.

2. A titolo di rimborso delle spese relative alla riscossione e gestione della suddetta imposta straordinaria compete all'Automobile club d'Italia, in via forfettaria, la somma di lire 500 milioni. A tale rimborso si provvede, con decreto del Ministro delle finanze, secondo le modalità previste per la erogazione all'Automobile club d'Italia del compenso per i servizi di riscossione e riscontro delle tasse automobilistiche e dell'abbonamento all'autoradio, di cui alla convenzione tra il Ministero delle finanze e all'Automobile club d'Italia medesimo in atto alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 5.

1. All'onere derivante, per l'anno 1990, dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 4 si provvede

mediante la parziale utilizzazione delle maggiori entrate, valutate in lire 3.500 milioni in ragione d'anno, derivanti dall'applicazione della disposizione recata dal comma 2 dell'articolo 1.

ART. 6.

1. Per i rapporti tributari in materia di tasse automobilistiche che non risultino definiti alla data di entrata in vigore della presente legge non si dà luogo alla applicazione delle sanzioni nei seguenti casi, da registrare agli uffici che curano la tenuta del pubblico registro automobilistico e degli altri registri di immatricolazione per veicoli ed autoscafi, alle condizioni ivi previste:

a) passaggi di proprietà non registrati a tutto il 31 dicembre 1989 agli uffici indicati, a condizione che il contribuente produca il relativo atto di vendita o, in mancanza di questo, il foglio di assunzione di responsabilità rilasciato dall'acquirente;

b) furti non denunciati agli uffici indicati a tutto il 31 dicembre 1989, a condizione che il contribuente fornisca la prova dell'avvenuta denuncia alla compagnia assicuratrice ovvero agli organi di pubblica sicurezza;

c) demolizioni non comunicate agli uffici indicati entro il 31 dicembre 1989, a condizione che il contribuente produca dichiarazione firmata dal demolitore e copia del registro ove è annotata la presa in carico della vettura;

d) veicoli ed autoscafi conseguenti con procura per la vendita alle imprese autorizzate o comunque abilitate al commercio dei medesimi o che siano stati ceduti in permuta alle stesse, rimasti in giacenza a tutto il 31 dicembre 1989 a condizione che l'intestatario produca dichiarazione con firma autenticata del responsabile dell'impresa;

e) esportazione all'estero non denunciata agli uffici indicati, entro il 31 dicembre 1989, a condizione che il contribuente produca il certificato dell'ufficio estero competente che attesti l'avvenuto pagamento delle relative tasse di circolazione, o equivalenti, allo Stato estero.

2. I casi indicati nel precedente comma debbono essere esposti dal contribuente entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, unitamente alla ricevuta di versamento della relativa tassa automobilistica, con dichiarazione sottoscritta con firma autenticata. Si applica l'articolo 26 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

3. Non si dà luogo a rimborso di somme comunque versate.

ART. 7.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Avverto che il testo unificato sarà trasmesso alle Commissioni competenti per i prescritti pareri. Pertanto, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Prima di passare al secondo punto all'ordine del giorno, sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11, è ripresa alle 11,10.

Discussione del disegno di legge: Integrazioni e modifiche alla legge 12 agosto 1982, n. 576, e norme sul controllo delle partecipazioni di società assicurative e in società assicurative (Approvato dalla X Commissione permanente del Senato) (3822).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Integrazioni e modifiche alla legge 12 agosto 1982, n. 576, e norme sul controllo delle partecipazioni di società assicurative e in società assicurative », già

approvato dalla X Commissione permanente del Senato nella seduta pomeridiana del 5 aprile 1989.

Sul disegno di legge riferirò io stesso.

Si tratta di un provvedimento composto di tre titoli. Il titolo I reca integrazioni e modifiche alla legge n. 576 del 1982, concernente la riforma della vigilanza sulle assicurazioni, ed è teso a risolvere una serie di problemi che erano emersi in sede applicativa e dottrinale intorno alla particolare figura di commissariamento prevista dalla citata legge n. 576.

Il titolo II introduce *ex novo* una forma di controllo, nel settore assicurativo, sulle partecipazioni esistenti all'interno dello stesso; si tratta di una disciplina finalizzata alla trasparenza del settore medesimo ed alla prevenzione dei possibili conflitti di interesse. Colgo l'occasione per comunicare ai colleghi che in materia abbiamo richiesto l'audizione del ministro dell'industria, il quale ci ha assicurato la sua disponibilità, nonché del ministro del tesoro e del governatore della Banca d'Italia, audizioni che si rendono necessarie in riferimento al parere « rafforzato » che dobbiamo dare alla Commissione attività produttive in merito ai provvedimenti relativi alla disciplina anti-*trust*; ricordo che si tratta di una normativa in parte istituita ed in parte in corso di adozione per il settore bancario e per il settore immobiliare.

Il titolo III del disegno di legge al nostro esame reca disposizioni diverse, riguardanti essenzialmente la disciplina del fondo di garanzia per le vittime della strada in caso di sinistro cagionato da veicolo o natante non identificato, nonché la liquidazione delle società di mutuo soccorso ed ulteriori modifiche della disciplina assicurativa vigente.

Colgo l'occasione per ricordare al Governo l'esistenza della proposta di legge n. 179 che ho presentato assieme ad altri colleghi nel primo giorno dell'attuale legislatura e che è sostanzialmente identica a quella già presentata nella passata legislatura. Il provvedimento è teso a risolvere la grave situazione determinatasi ai danni di soggetti rimasti vittime di gravi incidenti prima dell'entrata in vigore della legge n. 990 del 1969, che istituiva l'assicurazione obbligatoria per gli autoveicoli. Si tratta di pochi casi umani, essendo – credo – un centinaio in tutta Italia le persone che hanno subìto gravissimi incidenti; ne conosco in modo particolare una che risiede a Roma ed è costretta a vivere sulla sedia a rotelle da vari anni, a seguito di un incidente provocato da un veicolo non identificato. La proposta di legge prevede che, ai fini della corresponsione del risarcimento alle vittime dei sinistri dei danni subiti e già accertati in base a sentenze passate in giudicato, si ricorra al fondo di garanzia costituito con la stessa legge. In questo modo le società di assicurazioni, sufficientemente dotate di risorse per far fronte a questo onere peraltro non gravoso, sarèbbero chiamate a corrispondere il risarcimento. Vorrei citare un altro caso, quello di una persona di Venezia ridotta a vivere sulla sedia a rotelle in seguito all'incidente provocato da un operaio di Porto Marghera impossibilitato a risarcire il danno. Il tribunale ha riconosciuto la responsabilità del lavoratore, il quale però, pur ammettendo le proprie colpe, dichiara di non possedere nulla e di non poter risarcire adeguatamente la vittima, disponendo solo dello stipendio mensile. Mi rivolgo naturalmente non solo al Governo, ma anche a chi più di quest'ultimo e più di me stesso può intervenire in tal senso.

Esaminando più in dettaglio le varie disposizioni, è opportuno richiamare, per quanto riguarda il titolo I, le caratteristiche salienti della speciale figura di commissario introdotta dalla legge n. 576 del 1982, nonché alcuni problemi ad essa connessi.

È noto come l'ordinamento conosca una pluralità di figure di commissario, tra loro profondamente eterogenee: si va dal commissario nell'ambito comunale e provinciale e negli enti locali non territoriali al commissario negli enti pubblici economici, al commissario nella disciplina bancaria, ed infine al commissario

per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (in base alla legge n. 95 del 1979, la cosiddetta legge Prodi) e a quello nell'ambito delle imprese di assicurazione; tutto ciò accanto alla figura del commissario liquidatore nella procedura della liquidazione coatta amministrativa (articoli 198 e 199 della legge sul fallimento).

Sembra abbastanza chiaro – e del resto la stessa relazione governativa al disegno di legge in esame lo riconosce – che la figura di commissario delineata dalla legge n. 576 del 1982 risentisse di differenti modelli (per un verso quello della disciplina bancaria, per altro verso quello della legge Prodi) in modo non risolto e pertanto scarsamente coerente. Su questo punto si tornerà a proposito dell'amministrazione straordinaria.

Tuttavia, come venne riconosciuto abbastanza presto, la disciplina assicurativa vigente risente anche di un ulteriore modello, quello del commissario *ad acta* nell'ambito degli enti locali; infatti, il comma 1 dell'articolo 7 della legge n. 576 prevede la nomina di un « commissario per il compimento di singoli atti ».

È stato rilevato dalla dottrina che una ragione per il trasferimento nell'ambito di questa disciplina di una figura di carattere prevalentemente amministrativistico, quale il commissario *ad acta,* potrebbe forse rintracciarsi nella minuziosità delle norme vigenti nel campo assicurativo. Infatti la normativa si addentra profondamente regolamentando gli aspetti anche tecnico-economici dell'attività; perciò, nell'ipotesi di atti dovuti o di atti che implichino scarsa discrezionalità e che vengono omessi ed eseguiti in modo tale da configurare i presupposti per un commissariamento, esiste la possibilità oggettiva di pensare ad un commissario per il compimento di singoli atti.

Il problema nasce nella normativa vigente dalla compresenza dell'ipotesi dello svolgimento di singoli atti e dell'ipotesi del commissariamento per la gestione straordinaria. Si tratta palesemente di ipotesi alternative; per questo il disegno di legge in esame introduce in primo luogo nella legge n. 576 del 1982 l'articolo 6-*bis,* espressamente dedicato alla fattispecie in questione. L'articolo prevede i presupposti ed il procedimento. Il presupposto è più limitato rispetto a quello previsto dal successivo articolo 7 e contempla soltanto i casi di grave inosservanza delle disposizioni impartite dalle autorità di vigilanza. Quanto al procedimento, esso invece è simile nei due casi e prevede l'iniziativa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato – autonoma ovvero su proposta dell'ISVAP – nonché la fase preliminare della contestazione degli addebiti ai legali rappresentanti dell'ente o dell'impresa.

L'articolo 2 sostituisce l'articolo 7 della legge n. 576, riproponendosi di delineare con maggiore precisione l'ipotesi dello scioglimento degli organi ordinari e dell'amministrazione commissariale straordinaria.

A tale proposito si ricordano le principali innovazioni rispetto alla normativa vigente.

Innanzitutto, i presupposti sono rintracciati, « nei casi di gravi irregolarità nell'amministrazione, di gravi violazioni delle norme legali, regolamentari o statutarie, oppure di grave e persistente inosservanza delle disposizioni impartite dalle autorità preposte alla vigilanza », dal ministro dell'industria, « anche tenuto conto della situazione patrimoniale dell'impresa ». Le innovazioni sono due: in primo luogo non sono più contemplate (oltre alle « disposizioni ») le « direttive » dell'autorità di vigilanza, in quanto di direttive altrove la legge parla esclusivamente nei rapporti tra il ministro dell'industria e l'ISVAP. Pertanto, le direttive difficilmente avrebbero potuto essere violate direttamente dagli organi amministrativi dell'impresa o dall'ente.

In secondo luogo, si tiene conto anche della situazione patrimoniale, che nella vigente normativa risulta del tutto omessa. Era già stato rilevato come questa fosse una lacuna inspiegabile della normativa; infatti la parallela normativa del settore bancario (articolo 57 della

legge bancaria) contempla espressamente tra i presupposti anche le gravi perdite patrimoniali.

Ciò ha giustificato la necessità di un intervento da parte del Governo; infatti, a differenza di quanto avviene per le attività produttive in genere e per il settore dell'artigianato in particolare, nel comparto assicurativo si registra una controtendenza rispetto alla filosofia dominante: paradossalmente, la concentrazione appare assolutamente necessaria per garantire la solvibilità delle imprese stesse. Pertanto, da questo punto di vista fa bene il Governo a delineare un modello di rapporti, che tuttavia comporta altri problemi in ordine al rapporto tra legislazione anti-*trust* e limiti alla concentrazione in un universo economico che richiede, invece, proprio la concentrazione.

Ci muoviamo su un terreno teoricamente affascinante ma che è necessario definire; non vi sono soluzioni precostituite, però non v' è dubbio che proprio la spinta necessaria a contrastare la concentrazione esistente potrebbe agire in termini opposti agli orientamenti che le Commissioni finanze e industria della Camera hanno da tempo consolidato.

Tornando al merito del disegno di legge, debbo dire che nel testo al nostro esame è stata colmata una grave lacuna che portava ad effetti paradossali: la previsione dello scioglimento soltanto degli organi amministrativi e non anche di quelli di controllo, quale il collegio dei sindaci nel caso di società per azioni del settore assicurativo. Se in via interpretativa si potrebbe forse ritenere che lo scioglimento sia contemplato, manca però nella legge vigente qualsiasi previsione di costituzione di un organo di controllo straordinario. A tale lacuna si pone rimedio con la nomina di un comitato di sorveglianza composto da un presidente e da due o quattro membri; esso sostituisce in tutte le sue funzioni il disciolto collegio sindacale e delibera a maggioranza (in caso di parità prevale il presidente). La disciplina appare ispirata a quella degli articoli 58 e 59 della vigente legge bancaria.

Non è stata invece modificata (perché ritenuta dal Governo più che sufficiente) la normativa che presiede al passaggio all'amministrazione straordinaria ed in particolare alla redazione dell'inventario e del rendiconto dalla data di chiusura dell'esercizio cui si riferisce l'ultimo bilancio approvato. Tale incombenza spetta agli organi amministrativi disciolti, mentre i documenti sono corredati di una relazione del disciolto collegio sindacale e certificati dall'ISVAP.

Occorre notare che molte critiche si sono appuntate su quest'ultima disposizione, soprattutto per quanto riguarda l'esatto significato da attribuire alla certificazione. La legge bancaria prevede all'articolo 60 che il rendiconto sia certificato « dagli organi di vigilanza »; la relativa prassi applicativa ha sempre identificato tali organi in quelli interni, (collegio sindacale o altro), e circoscritto la certificazione alla conformità del rendiconto alle scritture contabili. Se invece si volesse attribuire un significato più ampio all'espressione « certificati », oltre alle difficoltà relative al fatto che si tratta di un rendiconto e non di un bilancio sorgerebbero legittimi dubbi sulla possibilità dell'ISVAP di svolgere tali compiti con il necessario supporto tecnico.

Il termine per la consegna dei documenti citati al commissario straordinario viene prolungato da uno a tre mesi, poiché il termine vigente è giudicato da tutte le parti eccessivamente ristretto.

Il testo al nostro esame tratta anche della composizione dell'organo commissariale, prevedendo e disciplinando l'ipotesi di un organo pluripersonale, con l'adozione del modello previsto dalla legge bancaria.

Un altro punto oggetto di innovazione è quello riguardante le funzioni e i poteri del commissario straordinario. A tale proposito, viene chiarito che al commissario sono attribuiti pieni poteri amministrativi, mentre sono sospese le funzioni proprie delle assemblee ordinarie e straordinarie: a queste ultime però il commissario non si sostituisce, essendogli attribuito solo un potere di convocazione, su

autorizzazione dell'ISVAP. In particolare appare superata nel testo proposto la previsione della lettera *f)* del settimo comma dell articolo 7, per il quale il commissario straordinario « compie, previa autorizzazione dell'ISVAP, gli atti di amministrazione straordinaria ». La norma in effetti aveva destato perplessità nella sua applicazione al settore assicurativo, circa la sua idoneità a ricomprendere, ad esempio, oltre alla stipulazione e gestione dei contratti di assicurazione, anche la tipica e regolamentata attività di investimento.

Quanto alle funzioni, si richiamano la sottoposizione ad autorizzazione dell'ISVAP (e non solo a comunicazione) dell'azione di responsabilità; la nuova regolamentazione dell'informativa all'ISVAP; la specifica informativa concernente le proposte di risanamento o di riassetto di decisiva importanza.

Vengono meglio disciplinate, con il testo in esame, la durata del commissariamento (periodo non superiore ad un anno e possibilità di proroghe per non più di sei mesi), e la pubblicità dei provvedimenti di inizio e termine dell'amministrazione commissariale.

Il titolo II introduce anche nel settore assicurativo disposizioni relative alla trasparenza degli assetti proprietari e delle relazioni partecipative nelle imprese di assicurazione.

Su questo tema, il rapporto sull'attività dell'ISVAP nell'anno 1988 rileva come le partecipazioni assicurative, pari al 31 per cento del totale, rappresentino il principale comparto nel quale investono le compagnie di assicurazione. In questi ultimi anni, rileva ancora il rapporto, si è sviluppato un processo di concentrazione che ha portato alla formazione di rilevanti gruppi assicurativi, processo incentivato dal nuovo regime normativo in tema di copertura delle riserve tecniche (legge n. 742 del 1986), che consente di destinare a copertura delle stesse le azioni delle compagnie di assicurazione. Il quadro è il seguente: il 71,3 per cento delle azioni in società di assicurazione è costituito da partecipazioni di controllo, il 7,2 per cento da partecipazioni di collegamento e il restante 21,5 per cento da partecipazioni non rappresentative di quote significative del capitale sociale.

A proposito della disciplina introdotta con il titolo II che – lo si ricorda – è stata oggetto di studio da parte di un comitato appositamente costituito presso il Ministero dell'industria, commercio e dell'artigianato nell'ottobre 1987, la legislazione italiana prevede soltanto un generico potere conoscitivo (legge n. 576 del 1982), integrato da disposizioni sia dell'ISVAP sia della CONSOB, impartite tramite circolari. Tali ultime disposizioni impegnano i soggetti vigilati a comunicare ii passaggio delle quote di partecipazione entro le 48 ore successive.

Peraltro, non si auspica un ampliamento del ruolo dei politici e quindi non sembrano fondate le dichiarazioni rese ad un giornale dal signor Randone, secondo il quale nelle società di assicurazione vi sarebbero troppi politici.

In altri paesi il rapporto tra banche, industrie e assicurazioni è regolato da disposizioni assai più vincolanti, per cui è necessario recuperare il ritardo attraverso la definizione di una efficace normativa anti-*trust*. Quanto al problema dei rapporti patrimoniali intergruppo, va rilevato che l'ISVAP nel suo rapporto ha sottolineato l'inadeguatezza delle informazioni ricavabili dalle comunicazioni delle imprese nell'ambito del quadro normativo esistente. Sembra pertanto necessario intervenire affinché l'ISVAP, così come la CONSOB, possa diventare una magistratura economica indipendente, attraverso un rafforzamento dei suoi poteri in materia di vigilanza.

L'ISVAP ha sottolineato, inoltre, che gli organi amministrativi e di controllo nazionali non sono in grado di imporre il criterio della reciprocità con altri paesi, tanto comunitari che esterni alla CEE, in quanto non è possibile un intervento preventivo rispetto alle acquisizioni effettuate da soggetti esteri.

Il contrario si verifica per altri Stati, i quali, essendosi dotati di una apposita

normativa, sono in grado di attuare interventi difensivi rispetto all'assetto proprietario nazionale.

L'ISVAP, mediante una consultazione con gli omologhi organi di vigilanza europei, avviata per conoscere le diverse legislazioni in ordine agli assetti partecipativi in imprese di assicurazione in relazione al problema banche-assicurazioni, ha in linea generale (e non soltanto per quanto riguarda le partecipazioni di parte bancaria), evidenziato limitazioni di vario tipo alle acquisizioni (mi riferisco soprattutto ai casi della Francia e della Gran Bretagna).

Per la Francia si cita in particolare la disposizione che obbliga i dirigenti delle imprese di assicurazione a comunicare preventivamente all'autorità amministrativa ogni vendita mediante la quale si trasferisce una partecipazione superiore al 20 per cento del capitale sociale o che comunque attribuisca la maggioranza dei diritti di voto all'assemblea generale.

Quanto alla Gran Bretagna, anche nel campo assicurativo, come in quelli bancario e mobiliare, l'organo di controllo specifico esprime un giudizio di adeguatezza *(fit and proper)* rispetto al soggetto candidato ad assumere partecipazioni superiori al 15 per cento avendo il potere di limitare o di bloccare l'operazione.

Le norme di cui al titolo II del disegno di legge in esame prendono innanzitutto in considerazione le partecipazioni di controllo, istituendo un divieto di assunzione di tali partecipazioni in società esterne al settore assicurativo, salvo deroghe autorizzate dal ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in base ai criteri fissati dal CIPE, in relazione all'attuazione della normativa comunitaria in materia.

È poi previsto l'obbligo di comunicazione dell'assunzione di partecipazioni di controllo, nonché delle partecipazioni che superino determinati limiti stabiliti con decreto del ministro dell'industria, del commercio e dell'artiginato, su parere dell'ISVAP, con riferimento al capitale della società partecipata e al patrimonio libero dell'impresa di assicurazione. All'ISVAP vengono attribuiti penetranti poteri per garantire l'osservanza delle norme, che vanno fino alla revoca dell'autorizzazione ed alla riduzione della dimensione della partecipazione. La parte dell'investimento non riconosciuta non partecipa agli elementi costitutivi del margine di solvibilità dell'impresa di assicurazione.

Un'ultima problematica riguardante il titolo II, è la materia dei rapporti patrimoniali intergruppo. A tale proposito è stata sottolineata dall'ISVAP, nel citato ultimo rapporto, l'inadeguatezza delle informative ricavabili dalle comunicazioni delle imprese nell'ambito del quadro normativo esistente. I poteri dell'istituto rivestono attualmente infatti carattere meramente conoscitivo, mentre viene « ribadita la necessità che l'Istituto di vigilanza possa disporre degli strumenti necessari per valutare i rischi che si possono determinare nell'ambito dell'intero gruppo industriale e finanziario e per poter valutare ed applicare ove necessario regole prudenziali a tutela della solvibilità e della stabilità dell'impresa di assicurazione compresa nel gruppo, senza nel contempo pregiudicare la libertà economica della stessa ».

L'analisi condotta ha altresì portato a evidenziare la pluralità di forme attraverso le quali passa la costituzione dei gruppi, portando a tipizzarle in una prima approssimazione come operazioni di finanziamento, operazioni di pronto contro termine, operazioni di acquisti e/o vendita di partecipazioni, operazioni di garanzia, operazioni connesse a passaggi di pacchetti azionari, operazioni di compravendita di immobili.

Su questa tematica le norme in esame introducono l'obbligo del bilancio consolidato e fissano i poteri dell'ISVAP ai fini della verifica di tale bilancio. Inoltre viene introdotta una normativa concernente le partecipazioni in società assicurative, imperniata sull'obbligo di comunicare entro 15 giorni l'assunzione di partecipazioni superiori al 2 per cento (entro 5 giorni se la partecipazione è di controllo), assistito dalla inibizione del diritto di voto per l'azioni per le quali sia stata omessa la comunicazione.

Inoltre, nel caso di partecipazioni di controllo, spetta all'ISVAP la verifica della sussistenza delle condizioni che danno luogo al rilascio dell'autorizzazione; tale verifica svolge il ruolo di condizione sospensiva rispetto all'esercizio del diritto di voto. Ancora più stringente è la previsione del divieto, attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nel caso di operazioni alle quali partecipino imprese di Stati che non applichino il principio della reciprocità.

Altra norma di rilievo è quella dell'obbligo di comunicazione « preventiva » (secondo l'aggiunta operata dal Senato) degli atti aventi contenuto patrimoniale posti in essere con soggetti controllanti e con società da questi controllate.

Appare necessario un coordinamento per la norma relativa alle sanzioni, che le gradua sul termine di 30 giorni previsto dall'originario testo del Governo anziché sul termine di 15 giorni introdotto dal Senato.

Passando al titolo III, l'articolo 16 regolamenta l'intervento risarcitorio del Fondo di garanzia per le vittime di sinistri provocati da veicoli o natanti non identificati, per i quali vi è obbligo di assicurazione, tenendo conto della sentenza della Corte costituzionale del 18 dicembre 1987 n. 560, che ha dichiarato l'illegittimità, per contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 21 della legge n. 990 del 1969 per la parte in cui non prevedeva l'adeguamento dei valori monetari ivi indicati.

Il Fondo di garanzia per le vittime della strada, istituito dall'articolo 19 della legge 990 del 1969, pur avendo finalità solidaristiche, esplica anche una funzione risarcitoria per coloro che abbiano subito sinistri ad opera di veicoli o natanti non identificati, o non assicurati, o assicurati da impresa che, all'atto del sinistro, si trovi in stato di liquidazione coatta o vi venga posta successivamente. Secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 1 , della stessa legge istitutiva del Fondo, l'intervento di questo restava comunque limitato – nel caso previsto dalla lettera *a)* del primo comma dell'articolo 19 della stessa legge (sinistri causati da veicolo o natante non identificato) – ad una somma massima di 15 milioni per persona e a 25 milioni per sinistro, e solo qualora dal sinistro fosse derivata la morte della vittima o una inabilità temporanea superiore a 90 giorni o una inabilità permanente superiore al 20 per cento, né era prevista alcuna forma di adeguamento monetario di tali limiti. Di qui la declaratoria di incostituzionalità, da parte della Corte, della norma in questione. La Corte, in particolare, ha ricordato che il Fondo suddetto è alimentato prevalentemente da contribuzioni percentuali sui premi incassati dalle imprese autorizzate all'esercizio dell'assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti; ha ritenuto che il suo carattere solidaristico non escluda né limiti la natura risarcitoria e non già indennitaria della prestazione garantita dall'intervento del Fondo stesso. Pertanto il danno, nei limiti dei massimali stabiliti dalla legge, deve essere risarcito in tutta la sua estensione, ivi compreso il danno alla vita di relazione subito dalla vittima come conseguenza del sinistro.

Inoltre, l'ultimo comma dell'articolo 21 della legge n. 990 del 1969, stabilendo che il danno subìto dalle vittime di sinistri causati da veicoli o natanti non assicurati, o assicurati da un'impresa in stato di liquidazione coatta, sia risarcito nei limiti dei massimali previsti nella tabella A allegata allo stesso provvedimento normativo, dimostrava esplicitamente di voler ancorare l'intervento del Fondo di garanzia nei casi sopra specificati ai valori dell'assicurazione obbligatoria. Tuttavia l'intervenuto incremento di questi ha riguardato solo queste ultime ipotesi, mentre è rimasta esclusa l'ipotesi di cui alla lettera *a)* dell'articolo 19 della legge n. 990 del 1969.

Si ricorda che il Consiglio CEE ha approvato, il 30 dicembre 1988, la seconda direttiva concernente « il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati mem-

bri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli », che invita gli Stati membri a creare o autorizzare un organismo con il compito di rimborsare, « almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione », i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato o per il quale non vi è stato adempimento dell'obbligo di assicurazione.

Pertanto, l'articolo 16 del disegno di legge in esame provvede sia a colmare il vuoto legislativo determinatosi a seguito della sentenza della Corte costituzionale, sia ad allineare la normativa italiana alle disposizioni comunitarie stabilendo che, in caso di sinistro causato da veicolo o natante non identificato, l'intervento del Fondo di garanzia sia ancorato ai limiti minimi previsti, per ogni persona danneggiata e per ogni sinistro, nella tabella A allegata alla stessa legge n. 990 del 1969 (e successive modifiche), relativamente alle autovetture ad uso privato.

L'articolo 17 del disegno di legge in esame disciplina la liquidazione delle società di mutuo soccorso che abbiano esercitato attività assicurativa e si trovino in stato di insolvenza.

L'articolo 2547 del codice civile prevede che le suddette società, in caso di dissesto, siano assoggettate alle norme stabilite per le cooperative a responsabilità limitata in quanto compatibili. Con legge n. 400 del 1975, recante norme dirette a uniformare le procedure di liquidazione coatta amministrativa degli enti cooperativi, è stata approvata una disciplina che riprende sostanzialmente quella stabilita dalla legge fallimentare, che prevede la nomina di un commissario liquidatore (articolo 198 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267). Poiché tale procedura è risultata nella pratica particolarmente onerosa e complessa per le società di mutuo soccorso, viene ora previsto per queste ultime che il ministro dell'industria possa deciderne lo scioglimento, dopo averne accertata l'assoluta mancanza di attività, senza dover procedere a tale nomina.

Il commissario liquidatore può essere comunque nominato nel caso in cui venga richiesto dai creditori entro il termine di 60 giorni dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento della società, e lo stesso commissario può chiedere all'autorità di vigilanza la chiusura della liquidazione (articolo 213 della legge fallimentare). Successivamente si provvederà al deposito, presso la cancelleria del tribunale competente, del bilancio finale della liquidazione ed alle ripartizioni finali tra i creditori.

Lo stesso articolo 17 provvede a porre a carico dell'INA – gestione autonoma del « Fondo di garanzia per le vittime della strada » – sia le spese relative alla procedura liquidatoria delle società di mutuo soccorso sia il compenso spettante al commissario liquidatore.

Gli articoli 18, 19 e 20 sono stati aggiunti *ex novo* dal Senato in sede di esame ed approvazione del disegno di legge del Governo atto Senato n. 1248.

L'articolo 18, al comma 1, fissa al 31 marzo di ciascun anno il termine entro il quale il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianto, deve trasmettere al Parlamento ed al CIPE la relazione annuale sullo stato della politica assicurativa (il termine attuale è del 30 novembre); inoltre lo stesso articolo 18, al comma 2, dispone che l'ISVAP possa convocare – per ottenere dati, elementi e notizie utili ai fini di funzioni di vigilanza cui tale Istituto è preposto – anche i rappresentanti della società di revisione incaricata di certificare il bilancio delle imprese assicuratrici.

L'articolo 19 del disegno di legge in esame modifica il disposto dell'articolo 84 della legge n. 742 del 1986, stabilendo che le imprese autorizzate all'esercizio delle assicurazioni sulla vita anteriormente alla data di entrata in vigore del presente provvedimento e in attività alla predetta data possano esercitare solo i rami vita, nuzialità e natalità, anche connessi con fondi di investimento, malattia a lungo termine non rescindibile, di cui all'articolo 1, n. 1, della direttiva CEE n. 79/267 del 5 marzo 1979, e le opera-

zioni di gestione di fondi collettivi costituiti per l'erogazione di prestazioni in caso di morte, in caso di vita o in caso di cessazione o riduzione dell'attività lavorativa.

Resta pertanto escluso dalla loro attività l'esercizio delle operazioni di capitalizzazione, che vengono riservate alle imprese già a ciò autorizzate in data anteriore a quella di entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'articolo 20 eleva gli importi relativi al capitale delle società per azioni che svolgono attività assicurative ed al Fondo di garanzia delle società di mutua assicurazione, di cui all'articolo 10 della legge n. 295 del 1978, emanata in attuazione della direttiva CEE n. 73/239 del 24 luglio 1973. Pertanto, il capitale sociale delle imprese di assicurazione è aumentato da 1 miliardo a 2 miliardi di lire, qualora l'esercizio svolto dalle predette società comprenda l'assicurazione R.C. per veicoli a motore e natanti e l'assicurazione dei rami credito e cauzione; il capitale sociale è aumentato da lire 750 milioni a lire 1.500 milioni qualora l'esercizio svolto dalle imprese di assicurazione copra i rischi dei rami infortuni, malattia, corpi danni subiti da veicoli terrestri, ferroviari, aerei e natanti, merci trasportate; il capitale sociale aumenta da lire 500 milioni a 1 miliardo qualora l'esercizio svolto dalle imprese di assicurazione copra i rischi dei rami danni (esclusi i danni provocati da incendio di cui al punto *b)* e tutela giudiziaria.

Conseguentemente, vengono elevati anche i limiti del capitale delle società cooperative a responsabilità limitata, poiché tale capitale non può essere inferiore alla metà dei limiti di cui sopra.

L'articolo 20 del disegno di legge in esame provvede ad elevare da lire 16 milioni a lire 100 milioni il limite individuale, fissato dall'articolo 11 della legge n. 295 del 1978, delle quote o azioni delle società cooperative autorizzate ad esercitare attività assicurativa; inoltre modifica il sesto comma dell'articolo 68 del summenzionato provvedimento legislativo nel senso che, nell'ipotesi di mancato rilascio della certificazione del bilancio da parte della società di revisione incaricata, la stessa società dovrà informare dettagliatamente l'ISVAP, anziché il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, com'era in precedenza stabilito, sui motivi per i quali non ha potuto adempiere tale incarico; qualora la società di revisione non ottemperi al suddetto obbligo nei confronti dell'ISVAP, lo stesso Istituto provvederà ad informare la CONSOB per l'adozione di eventuali sanzioni.

Concludo la mia relazione con una notazione « di colore »: vi è una società cooperativa operante nel settore delle assicurazioni che, come ho appreso dai giornali dopo aver quotato in borsa le azioni privilegiate quoterà lunedì quelle ordinarie. L'augurio che possiamo esprimere è che si passi da via Stalingrado a piazza degli Affari.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

RICCARDO BRUZZANI. Il gruppo comunista intende sottolineare l'importanza del problema delle partecipazioni azionarie di società assicurative ed in società assicurative. Esprimiamo quindi il compiacimento per il fatto che finalmente dopo un lungo periodo è stata avviata la discussione del disegno di legge n. 3822. Si deve essere consapevoli, infatti, che la situazione del settore è sempre più complessa (come ha ricordato il relatore) soprattutto a causa della progressiva finanziarizzazione e concentrazione dell'economia italiana.

Si tratta di un processo di grande portata, al quale tuttavia non si accompagna la nascita di una legislazione tesa a stabilire adeguate regole, come dimostrano i preoccupanti avvenimenti di questi giorni.

Sulle questioni delle banche pubbliche e dell'anti-*trust* si scontrano nella sostanza due visioni opposte, l'una oligarchica e l'altra democratica. È questa la vera essenza dello scontro in atto. In tale processo è coinvolto il settore assicurativo, ma non da protagonista, bensì come og-

getto di scambio; non è in discussione il bisogno di concentrazione nel settore, ma l'autonomia. La verità è che il settore assicurativo si trova in uno stato di subordinazione, la cui origine va ricercata nella scelta di acquisizione dello stesso da parte dei grandi gruppi industriali e finanziari. Vi è, invece, assoluto bisogno di una linea di sviluppo del settore, il quale, anche in vista del mercato unico europeo, non deve certamente chiudersi in se stesso, ma al tempo stesso deve vedere salvaguardata la propria autonomia. Gli stessi ultimi rapporti dell'ISVAP segnalano con chiarezza che il processo di subordinazione del settore procede rapidamente. Nel contempo occorre evidenziare la debolezza del comparto assicurativo, come dimostrano i dati sulla raccolta dei premi, in particolare del ramo vita. In questo contesto si inserisce il provvedimento al nostro esame. Il testo approvato dal Senato rafforza ed estende i poteri dell'ISVAP e quindi può essere giudicato positivamente, anche perché recepisce alcune delle indicazioni che erano contenute in una proposta di legge presentata dal gruppo comunista (atto Senato n. 820). Il giudizio positivo discende dal fatto che il testo presenta aspetti importanti. Per esempio, le regole che disciplinano la partecipazione delle compagnie di assicurazione in attività assicurative ed in altre a queste connesse sono sufficientemente chiare, garantiscono trasparenza, capacità di investimento e tutela, pur non creando inutili « ingessature » al sistema assicurativo italiano, che ha bisogno di dinamicità in vista del mercato unico europeo.

Nonostante questa positiva valutazione, il gruppo comunista ritiene che si imponga una riflessione ed un conseguente approfondimento, sui quali chiede la disponibilità del relatore e del Governo. Del resto, è positivo il fatto che l'esame del provvedimento avvenga presso questa Commissione in considerazione delle sue competenze, con particolare riferimento alle banche e al parere che deve essere espresso in ordine alla legislazione anti-*trust*. Non a caso ci siamo permessi di sollecitare l'esame del provvedimento.

Il disegno di legge in discussione affronta, in sostanza, due questioni di fondo: stabilire quello che è consentito alle imprese assicurative nelle attività non assicurative e stabilire quello che è consentito alle imprese non assicurative nelle attività assicurative. L'obiettivo fondamentale è quello di difendere l'autonomia del settore assicurativo nell'intento di tutelarlo e di garantirne lo sviluppo. In questo quadro si colloca il divieto dell'assunzione di partecipazioni di controllo da parte di società di assicurazione in imprese aventi altri settori di attività, stabilendo procedure volte a dare all'ISVAP la conoscenza delle situazioni che possono determinarsi nel settore medesimo, anche ai fini del controllo delle concentrazioni.

In ordine all'acquisizione di partecipazioni, appare lecito domandarsi se non sia necessario distinguere con grande precisione tra impiego delle riserve tecniche, del margine di solvibilità e del patrimonio libero delle imprese riguardo alle possibilità di investimento delle imprese di assicurazione. Occorre altresì riflettere sull'opportunità di introdurre anche nel settore assicurativo una norma a proposito del controllo dei grandi gruppi in analogia a quanto deciso nel corso dell'esame del disegno di legge Amato n. 3124.

Nel testo approvato dal Senato si definiscono norme che conferiscono all'ISVAP forme di controllo più efficaci, ma non vi sono tutte le garanzie necessarie. Si tratta certamente di un'operazione non facile, se consideriamo che in Europa non vi è separatezza tra assicurazioni, banche ed imprese non finanziarie, anche se esistono regole molto serie al riguardo.

Ai fini dell'opportuna riflessione che deve essere svolta, appare preliminarmente necessario disporre di una mappa delle attuali partecipazioni delle imprese assicurative in altri settori e viceversa. Sarebbe inoltre molto utile avere una rappresentazione esatta di quanto avviene negli altri paesi europei, perché credo che

questo aspetto non sia conosciuto in termini sufficientemente approfonditi. Noi riteniamo che preventivamente debba essere compiuto questo esame, così come riteniamo che sia utile disporre della mappa delle partecipazioni proprio per avere la conoscenza esatta dell'evoluzione che ha avuto la situazione nei paesi comunitari.

Nel rapporto ISVAP del 1987 si sottolineava la necessità di avviare uno studio a livello comunitario. Cosa è stato fatto al riguardo? Ripeto, a nostro avviso la conoscenza dei problemi è importante così come specifica un rapporto della Guardia di finanza, dove si afferma esistere un interesse della mafia nel settore delle imprese di assicurazione; ora, per le compagnie quotate in borsa vi è la CONSOB che esercita una certa garanzia, ma per quelle non quotate si pone la questione della conoscenza e dell'intervento di sorveglianza.

Da quanto affermato sinora è evidente che noi vogliamo discutere, non solo ratificare il testo approvato dal Senato; proprio per questo motivo è necessario conoscere tutti gli aspetti reali della situazione. A tale proposito crediamo sia da valutare attentamente l'opportunità di effettuare specifiche audizioni che riguardino la situazione della Fondiaria, la nornativa anti-*trust* e quindi il provvedimento oggi al nostro esame. Ciò è tanto più necessario dopo le novità intervenute nel settore assicurativo italiano e in considerazione del fatto che ormai il 35 per cento circa di tale mercato è controllato da gruppi stranieri. È un fatto positivo che la Fondiaria rimanga in Italia, ma ciò non basta a fugare preoccupazioni ed interrogativi; non è un caso che la CONSOB abbia ritenuto di convocare i rappresentanti di Fondiaria, Ferruzzi finanziaria e GAIC sospendendo i titoli interessati in attesa di chiarimenti su tali operazioni. Cito questo fatto per dire che è difficile credere che la Fondiaria abbia trovato un definitivo assetto. Ciò è stato smentito, pare, nelle audizioni svolte presso la CONSOB; comunque non è fuor di luogo ipotizzare, in prospettiva, la costituzione di un grande polo assicurativo privato; inoltre non è certamente chiara l'ipotesi di un coinvolgimento del socio giapponese della GAIC, così come non è chiaro in quale misura tale coinvolgimento si potrà realizzare. Di qui la necessità di risposte chiare e precise, indispensabili per la trasparenza del mercato, la tutela dei risparmiatori, degli stessi investitori e degli utenti dei servizi assicurativi.

Esiste pertanto una responsabilità diretta non soltanto della CONSOB, ma anche dell'ISVAP. Deve essere cioè chiaro cosa significhi l'operazione Fondiaria in rapporto al riassetto della compagnia stessa; debbono essere trasparenti le modalità con le quali si definiscono le operazioni, i termini del prestito obbligazionario che sarà emesso a favore della GAIC per sostenere l'aumento di capitale; occorre altresì conoscere gli istituti di credito interessati. Non basta affermare, come ha dichiarato il sottosegretario Babbini, che per esprimere sulla vicenda Fondiaria un giudizio compiuto occorrerà attendere per verificare se sia garantita l'autonomia del nuovo assetto e se sarà affermata la stabilità dello stesso.

Oltre alla necessità che l'operazione di acquisizione – dato che essa prevede un notevole aumento di capitale – non avvenga a danno del patrimonio della compagnia di assicurazione, è essenziale fornire adeguate risposte alle domande che il gruppo comunista ha avanzato in tal senso.

Il gruppo comunista ribadisce con fermezza che è necessario avere risposte anche in riferimento al fatto che, pur essendo stata smentita la prospettiva del passaggio della Fondiaria alla GAIC – passo soltanto provvisorio per il successivo trasferimento alle Generali – nessuno può negare che sono in atto processi di concentrazione finanziaria nel settore.

Di fronte ad una simile tendenza non si comprende, tra l'altro, perché da parte di esponenti del Governo, del ministro Battaglia in particolare, si continui a polemizzare sul polo pubblico BNL-INA-INPS. È veramente assurdo un simile

atteggiamento, anzi riteniamo che si tratti di un atteggiamento negativo e miope.

Dall'analisi della realtà emerge, dunque, il ruolo decisivo dell'ISVAP; sia chiaro che da parte nostra non vi è contrarietà di principio ad una ristrutturazione del settore. Abbiamo più volte posto l'esigenza del rafforzamento delle imprese assicuratrici italiane in vista della sfida europea; occorrono, però, nuove regole ed è indispensabile riconoscere all'ISVAP un ruolo primario.

Cosa deve rappresentare questo Istituto ? Una entità senza autonomia garantita, oppure deve essergli riconosciuta una funzione reale ?

È stata veramente sconcertante la dichiarazione del ministro Battaglia sull'autonomia, o meglio sulla non autonomia dell'ISVAP, dichiarazione resa la scorsa settimana in questa Commissione; egli ha sostenuto che l'istituto non gode di particolare autonomia essendo i suoi dirigenti nominati dal Governo ed i suoi atti sottoposti al vaglio del ministro dell'industria. Per tali motivi non si ritiene opportuno – addirittura stabilire una equiparazione dell'ISVAP alla Banca d'Italia o al garante dell'editoria e neppure – è da ritenere, sempre secondo l'opinione del ministro – alla CONSOB.

Vorrei dire, però, che la stessa legge istitutiva, nel definire le funzioni dell'ISVAP, affida ad esso il controllo diretto delle singole imprese; su questo punto non esiste alcun dubbio. Inoltre l'ISVAP deve garantire che il sistema assicurativo operi in conformità alle direttive del CIPE, cui è affidato il compito di formulare gli indirizzi della politica assicurativa tenendo conto delle esigenze economiche e sociali del paese, nonché degli sviluppi del mercato assicurativo internazionale, con particolare riferimento all'area della CEE.

Per questi motivi il Governo non può da una parte disconoscere l'autonomia dell'ISVAP e dall'altra dichiararsi impotente per l'assenza di regole, mentre di fatto si opera per proteggere il processo di concentrazione del potere economico e finanziario.

Dica con chiarezza, il Governo, se condivide la posizione secondo la quale vi è necessità di affidare all'ISVAP nuovi poteri, anche discrezionali, di controllo e nuove possibilità di cognizione dei rapporti di partecipazione delle imprese di assicurazione e nelle imprese di assicurazione fino a l'obbligo di redazione dei bilanci consolidati di gruppo nei casi previsti.

Noi siamo convinti che occorra aprire una nuova fase di attività dell'ISVAP. In questo senso va garantita all'Istituto l'autorità di cui godono altri fondamentali organi di vigilanza, in modo che possa essere davvero indipendente rispetto agli interessi delle imprese, dei grandi gruppi, dei partiti, del Governo stesso. Ciò a maggior ragione in quanto la realtà impone nuove regole, oggi completamente assenti, per la previdenza integrativa e nell'obiettivo di adeguare il ramo vita alle esigenze attuali difendendo gli interessi degli utenti. Anche da questo versante, cioè da quello di un ramo assicurativo che può giungere a raccogliere premi per 30 mila miliardi di lire all'anno, si impone un istituto con nuovi ed efficaci poteri.

Si tratta di scelte che deve essere il Parlamento ad assumere con urgenza e consapevolezza. In questa linea dobbiamo valutare il testo che ci è giunto dal Senato, un testo positivo nella sostanza ma che è necessario approfondire per migliorarne il contenuto.

MARIO USELLINI. Il gruppo democratico cristiano ha apprezzato la relazione svolta e l'impostazione data dal relatore al provvedimento in esame, così come ha apprezzato il contributo del collega Bruzzani.

Ci troviamo in una fase di sviluppo e di integrazione economica della Comunità, per cui la nostra economia è particolarmente esposta agli assalti ed alla forte presenza di gruppi stranieri, senza avere adeguate norme di tutela.

Non possiamo dimenticare che vi è stata la possibilità per le imprese assicurative di acquisire partecipazioni in isti-

tuti bancari, in un contesto nel quale il ruolo pubblico nel settere creditizio era preminente, e vi era, quindi, un alto livello di garanzia rispetto a quello che può caratterizzare un mercato aperto. In questo senso, non si può ritenere acquisita la dinamica di questi settori.

Il gruppo democristiano sta procedendo ad una attenta analisi dei problemi politici legati alla normativa anti-*trust* e al controllo di partecipazioni di enti creditizi ed assicurativi. In proposito devo dire che gli orientamenti sin qui emersi ci inducono a considerare la necessità di garantire il mantenimento dell'autonomia degli enti assicurativi e quindi di fissare precisi limiti per l'acquisizione da parte di terzi di partecipazioni negli istituti stessi e, più in generale, in settori diversi da quelli in cui operano.

Il disegno di legge predisposto dal Governo individua innanzitutto alcune delle questioni sulle quali occorre operare. Il problema che si è posto, anche per quanto riguarda il testo già votato dal Senato, non a caso è analogo all'impianto del disegno di legge n. 3755, che nel titolo V tratta delle partecipazioni degli enti di credito. Il principio adottato uniformemente, con riferimento al quale si attivano strumenti amministrativi, è quello della soglia di controllo e quindi dell'acquisizione del controllo di questi enti. Anche per quanto riguarda il caso in questione, si dice espressamente che superata una certa soglia, quella del controllo delle partecipazioni nelle società assicurative, scatta l'obbligo di comunicazione all'ISVAP. Ora, la valutazione che abbiamo fatto è che da una parte il riferimento al controllo non può che essere quello previsto dall'ordinamento del codice civile, dall'altra si tratta di una norma insufficiente che, così come è attualmente formulata, può essere utilizzata solo in casi particolari, cioè per fini fiscali o per società quotate per la redazione dei bilanci consolidati; ma non è assolutamente una norma idonea ad individuare i soggetti che stanno acquisendo il controllo di un'impresa. Inoltre, si tratta di una norma che permette un intervento soltanto *ex post*, cioè dopo che è stato acquisito il controllo, per cui l'autorità di vigilanza deve limitarsi a prendere atto della situazione determinatasi potendo in alternativa negare l'autorizzazione. Tale soluzione è quindi insufficiente e tardiva. Mi riferisco al fatto che la condizione di controllo che si può verificare per effetto di questa norma può portare ad accettare la situazione che si è realizzata.

Nel caso in cui si arrivi a negare l'autorizzazione, in conseguenza delle norme che dispongono la sospensione del diritto di voto, sorgerebbe in capo ad altri soggetti la titolarità del controllo, facendo scattare nuovamente il meccanismo prospettato, cioè l'obbligo di dare comunicazione all'ISVAP. In sostanza non esiste una via di uscita definitiva, in quanto si rimette in moto il meccanismo in questione.

La norma, così come è scritta, è insufficiente per gestire questo fenomeno, soprattutto nell'ipotesi in cui si voglia negare il diritto di acquisire il controllo.

Sembra quindi opportuno – come del resto è già stato evidenziato nell'ambito di questa Commissione – trovare risposte idonee anche per gli enti assicurativi, prevedendo un flusso di informazioni che partano ben prima della fase in cui l'azienda viene acquisita al controllo. Analogamente alle soluzioni che si stanno elaborando per gli istituti di credito, sarebbe necessario mettere in grado l'ISVAP di impedire l'acquisizione di posizioni di controllo verificando l'idoneità e la compatibilità, oltre che la peculiarità e la capacità, dei soggetti interessati ad acquisire tali partecipazioni.

Ho espresso osservazioni che, pur partendo da un punto preciso, sono qualificanti rispetto al provvedimento; riconfermo l'impegno a sostenere in tempi stretti il Governo nel perseguimento degli obiettivi in questione, ma sono convinto che sia necessario procedere ad un affinamento delle norme che stiamo elaborando, tale da consentirci di raggiungere lo scopo ci siamo prefissi.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

In qualità di relatore, ho apprezzato vivamente l'intervento dell'onorevole Bruzzani, ritenendo che presenti molti punti di intesa con la relazione da me svolta. In particolare, per quanto riguarda la vicenda relativa alla Fondiaria, oltre che in relazione all'espressione del parere sul disegno di legge n. 3755, ricordo che la Commissione finanze ha deliberato di procedere all'audizione dei ministri del tesoro e dell'industria, oltre che della Banca d'Italia, della CONSOB e dell'ISVAP. Riteniamo infatti che non debba più esistere in materia quella separatezza che rappresenta una anomalia italiana non riscontrabile nella legislazione degli altri paesi comunitari. Concordo, pertanto, con l'onorevole Bruzzani sull'esigenza di una normativa anti-*trust*, la quale deve trovare applicazione anche nel sistema delle assicurazioni per evitare che, in mancanza di clausole di reciprocità, vengano frapposti molti ostacoli ai tentativi di imprenditori italiani di acquisire società estere, come è dimostrato dal caso della SGB.

Ciò non significa auspicare una legislazione protezionistica, alla quale non sono assolutamente favorevole; occorre invece comprendere quanto accade e garantire gli interessi del paese e degli assicurati. In questo senso è necessario trasformare l'ISVAP in una magistratura economica indipendente.

Preannuncio pertanto la presentazione di emendamenti riguardanti sia i bilanci consolidati di gruppo (sui quali esistono proposte all'attenzione della nostra Commissione di cui è primo firmatario l'onorevole Bellocchio), sia il risarcimento dei danni per gli incidenti avvenuti anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 990 del 1969, sia infine le partecipazioni incrociate tra imprese operanti nei settori bancario, assicurativo e industriale, in considerazione delle ripercussioni di tali partecipazioni sul comparto dell'informazione. Sono disposto a verificare quali emendamenti il Governo riterrà di poter accogliere e quali impegni dichiarerà di assumere.

Propongo infine che si proceda alla costituzione di un comitato ristretto.

PAOLO BABBINI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Desidero innanzitutto ringraziare l'onorevole Piro per l'importante contributo fornito con la sua relazione all'approfondimento della materia in esame, nonché per l'assenso espresso. Ringrazio anche l'onorevole Bruzzani per le considerazioni svolte, le quali riflettono un sostanziale consenso nei confronti del provvedimento, pur avendo egli ravvisato – ritengo a nome e per conto del gruppo comunista – l'opportunità di presentare emendamenti al testo al nostro esame.

A nome del Governo, rilevo l'esigenza di licenziare in tempi brevissimi il disegno di legge; proprio gli avvenimenti cui hanno fatto riferimento sia il relatore sia l'onorevole Bruzzani (cito il caso Fondiaria) ci inducono a ritenere urgente l'approvazione del provvedimento. Se questa normativa fosse già in vigore, tutte le operazioni che in questo momento vengono realizzate sul mercato finanziario nel settore assicurativo potrebbero svolgersi con un controllo da parte dell'ISVAP ben maggiore di quello attuale per quanto riguarda la trasparenza delle operazioni stesse.

Del resto, non possiamo nasconderci che nei prossimi anni interverranno indubbiamente rilevanti modificazioni negli assetti proprietari ed in quelli azionari per due ragioni fondamentali. La prima è che, nella prospettiva del mercato unico europeo, assistiamo a modificazioni negli assetti dei gruppi dei settori finanziario, bancario ed assicurativo. La seconda ragione è che nel nostro paese si sta procedendo ormai decisamente verso la formazione di gruppi polifunzionali nel settore finanziario inteso in senso globale.

Pertanto, una prima preoccupazione da parte del Governo, proprio per quanto

riguarda il settore assicurativo, è la seguente: in considerazione della specificità di tale settore (relativa al fatto che la contropartita nei confronti del pagamento dei premi da parte degli assicurati non è un bene o un servizio reso immediatamente, ma è solo la promessa di un servizio futuro, per cui è necessario un particolare controllo) sarebbe auspicabile che gli azionisti delle imprese di assicurazione fossero il più possibile stabili, senza con questo voler togliere nulla alla dinamica di mercato, pur auspicando la stabilità degli azionisti delle compagnie di assicurazione.

Mi sembrano molto giuste ed opportune le considerazioni svolte dal relatore per quanto riguarda l'intreccio del provvedimento in esame con la tematica dell'anti-*trust*, specie se consideriamo che il settore è stato per lungo tempo caratterizzato non dalla concorrenza ma da un equilibrio di carattere oligopolistico.

Il disegno di legge, in pratica, conduce ad un ampliamento dei poteri dell'ISVAP, il quale è un organismo relativamente giovane, che però ha già dato una buona prova, manifestando grandi capacità professionali (mi riferisco ai presidenti e direttori) e di indipendenza da tutti i poteri, ed in particolare da quelli che deve controllare e cioé dai grandi gruppi economici e finanziari del settore assicurativo, dai partiti e dal Governo. Esprimendo questa indipendenza, l'ISVAP ha acquistato nel settore un notevole prestigio in campo nazionale ed europeo.

Il titolo I del disegno di legge in esame distingue i poteri del commissario *ad acta* da quelli del commissario nominato per gestire l'amministrazione straordinaria: tale distinzione è necessarra per rendere più evidenti gli obiettivi della salvezza dell'impresa (da realizzare attraverso il primo commissario che deve attuare tutti quei provvedimenti necessari per il futuro dell'impresa) e della corretta gestione della fase iniziale del procedimento di liquidazione, nel momento in cui questo è in atto o perlomeno è prossimo.

Il titolo III, come ricordava il relatore, riguarda una serie di norme relative al settore assicurativo ed in particolare disposizioni che modificano e migliorano parte della legislazione speciale del settore, anche in relazione alla necessità di applicare alcune direttive CEE.

Per quanto riguarda la questione del Fondo di garanzia per le vittime della strada, sollevata dal relatore, con particolare riferimento ai casi umanamente più drammatici, il Governo non può non essere sensibile: si tratterà, pertanto, di individuare dal punto di vista legislativo le forme ed i modi più idonei per fornire risposte positive.

Prima di affrontare il titolo II del provvedimento, desidero fare una premessa. Il collega Bruzzani ha parlato della necessità di modificare il testo. Però, ricordiamo che a volte – come dice un vecchio proverbio – il meglio può essere nemico del bene. In altre parole, la ricerca del perfezionismo può causare una situazione di stallo. D'altronde il testo in esame, presentato dal Governo nel luglio del 1988, assorbe gran parte delle proposte di legge predisposte dai vari gruppi politici nelle passate legislature e ha già avuto l'approvazione della X Commissione del Senato. Ora, vi è il rischio che per migliorare il provvedimento si continui ad agire nell'ambito della legislazione vigente. Però, in questo caso, non ci si può lamentare perché il Governo non interviene e non garantisce la trasparenza: se non si approvano le norme in esame, il Ministero dell'industria da un lato e l'ISVAP dall'altro saranno costretti ad operare con strumenti in gran parte inadeguati rispetto ad una realtà in forte movimento.

Passando al titolo II, debbo fare una premessa relativa alla situazione di fatto che si sta creando a livello dei mercati finanziari e assicurativi dell'Europa comunitaria.

Il mercato del risparmio risulta tradizionalmente diviso in tre comparti – titoli, bancario e assicurativo – con carat-

teristiche un tempo molto interdipendenti che oggi risultano essere sempre meno in grado di garantire stabilità e ordinato sviluppo al mercato finanziario.

Si tratta di un aspetto fondamentale che deve essere tenuto presente se vogliamo dare trasparenza al settore controllando, allo stesso tempo, le modificazioni della realtà economica e finanziaria.

Ripeto, la tradizionale ripartizione a livello sia delle istituzioni sia dei contratti tra attività mobiliari in titoli, attività bancaria ed attività assicurativa – stante le modificazioni e la globalizzazione del mercato del risparmio – risulta sempre più inadeguata a garantire stabilità e sviluppo al mercato finanziario. Il venire meno del significato di questa tripartizione è riconduciblle a diversi ordini di fattori, primo fra i quali lo sviluppo di tipologie contrattuali complesse che dividono il contratto principale, le diverse componenti di rischio, nonché le diverse transizioni relative all'ampio uso di prodotti derivati. Un secondo ordine di fattori da considerare riguarda l'estensione dell'area interessata che ha permesso di rendere negoziabili i prestiti un tempo appannaggio esclusivo del settore bancario; terzo, ma non meno importante aspetto, è quello relativo alla globalizzazione dei mercati finanziari.

Questi tre elementi hanno portato, e stanno portanto, a livello internazionale ed europeo a far sì che la tradizionale tripartizione tra attività mobiliare in titoli, bancaria ed assicurativa sia ormai inadeguata a garantire lo sviluppo del mercato medesimo. Stante questa situazione, è ormai in atto una collaborazione fra gli istituti bancari e le compagnie di assicurazione; ciò pone delicati problemi di controllo. Possiamo dire che l'elemento della innovazione finanziaria ha nei fatti indebolito l'impostazione relativa alla specificità dei canali di investimento.

Del resto l'indagine conoscitiva che questa Commissione ha svolto nella passata legislatura sul sistema finanziario italiano – che ha portato in questa legislatura ad un documento di sintesi molto importante – fa riferimento al dato dell'innovazione finanziaria.

Considerata tale situazione non ancora consolidata, sarebbe stato imprudente, almeno a parere del Governo, introdurre cambiamenti radicali nella struttura istituzionale di regolamentazione dei diversi settori in questione. In questo senso appare preferibile perseguire la via di un potenziamento dei poteri degli organi di controllo preposti al settore assicurativo, cercando, allo stesso tempo, di promuovere un più stretto collegamento fra tutti gli organi di controllo in ambito comunitario (per quanto riguarda sia il settore assicurativo, sia quello dei titoli, sia quello bancario).

L'onorevole Bruzzani aveva chiesto di conoscere la mappa delle partecipazioni di controllo e di collegamento tra le compagnie di assicurazione e le banche. A tale proposito preciso che l'INA controlla il 72,39 per cento della Banca di Marino (fu proprio questo elemento ad innescare il dibattito relativo al collegamento fra le banche e le assicurazioni), la Società Reale Mutua ha una partecipazione di controllo nella Banca Subalpina, la compagnia di assicurazione Toro ha una partecipazione nella Banca Brignone, la Fondiaria controlla tramite la Fimedit la Banca Mercantile, la RAS controlla la Rasbank, l'UNIPOL interviene sulla Banec, la FATA interviene sul Credito agrario di Ferrara, le Generali intervengono sulla Banca internazionale lombarda. Tutti questi esempi dimostrano come l'intreccio stia diventando sempre più forte.

Per quanto riguarda la partecipazione di banche in compagnie di assicurazione, va rilevato che il Monte dei Paschi di Siena possiede la Ticino, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino controlla la Polaris, la Cidas e la Sipea, l'IMI controlla la Fideuram vita, la BNL controlla la Lavoro vita, la Banca popolare di Novara ha una partecipazione abbastanza consistente nella Siat Vita.

Debbo dire che anche in Francia, Germania e Gran Bretagna la situazione è significativa per quanto riguarda il fenomeno dei collegamenti partecipativi fra banche e assicurazioni; ciò sta a dimostrare che si tratta di una questione riguardante tutto il mercato europeo.

Torniamo ora al provvedimento in esame il quale nel titolo II, che è il più significativo da questo punto di vista, si propone di regolamentare una situazione che, come ripeto, si sta già verificando. Il problema concerne il controllo delle partecipazioni assicurative e degli atti compiuti con società di gruppo, ed è stato dibattuto in sede di Ministero dell'industria da appositi comitati; mi riferisco al comitato Piga ed al successivo comitato Maccanico, così chiamati dal nome dei presidenti. I risultati cui sono pervenuti i comitati stessi hanno formato oggetto di approfondimento e della predisposizione del disegno di legge al nostro esame.

Gli articoli 3, 4 e 5 del provvedimento disciplinano le partecipazioni di controllo, l'obbligo di comunicazione dell'assunzione di partecipazioni, nonché i poteri attribuiti all'ISVAP, che vengono potenziati.

L'articolo 6 stabilisce l'obbligo di redazione del bilancio consolidato di gruppo da parte di imprese ed enti che esercitano attività assicurativa ed hanno sede nel territorio della Repubblica, mentre l'articolo 7 attribuisce all'ISVAP il potere di richiedere dati, notizie ed informazioni alle società ed agli enti controllati da imprese di assicurazioni.

Gli articoli 8 e 9 mirano ad eliminare alcune carenze rilevate nella legge n. 576 del 1982, come già ha sottolineato molto opportunamente il relatore, consentendo all'ISVAP di disporre di un quadro informativo il più possibile completo per quanto attiene alle operazioni di partecipazione in società che esercitano attività assicurativa.

Ulteriori poteri sono affidati all'ISVAP dall'articolo 10, in base al quale l'Istituto può richiedere alle società che esercitano attività assicurativa e alle società ed enti di qualsiasi natura, che vi partecipano direttamente o attraverso società controllate o fiduciarie ovvero attraverso soggetti comunque interposti, l'indicazione nominativa dei soci secondo le risultanze del libro dei soci, delle comunicazioni ricevute, nonché di altri dati a loro disposizione. Inoltre, l'Istituto può richiedere alle società fiduciarie che abbiano intestato a proprio nome azioni di società assicurative le generalità dei propri fiducianti. Le notizie possono essere richieste anche a società ed enti stranieri.

L'articolo 11 prevede la possibilità da parte dell'ISVAP di convocare i soggetti che hanno assunto il controllo di un'impresa di assicurazione, per conoscere i programmi e prendere atto degli impegni a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della gestione assicurativa.

L'articolo 12 è molto importante e sancisce l'obbligo da parte delle imprese di assicurazione di comunicare preventivamente all'ISVAP gli atti aventi contenuto patrimoniale posti in essere con soggetti controllanti e con società da questi controllate. Lo scopo è quello di consentire all'ISVAP di vigilare e di accertare tempestivamente se gli atti medesimi possano comportare pregiudizi per le garanzie previste dalla legge nell'interesse degli assicurati.

L'articolo 13 prevede l'erogazione di sanzioni nell'ipotesi in cui gli obblighi non siano rispettati.

Da quanto finora esposto emerge chiaramente come la nuova normativa introduca regole per il mercato assicurativo al fine di garantire la massima trasparenza, con l'attribuzione di ulteriori e specifici poteri all'organo di vigilanza per l'acquisizione di ogni utile informazione, soprattutto per tutelare gli assicurati e i danneggiati. In altri termini, la filosofia del provvedimento è la seguente: a fronte dei mutamenti in atto nel mercato, prodotti dall'innovazione finanziaria, non si intende arrivare alla creazione di « lacci e lacciuoli » o all'ingessatura del mercato,

ma si vuole che ciò avvenga nella massima trasparenza, affinché rispetto ai fenomeni molto vitali dell'innovazione finanziaria non si ripetano quei casi che purtroppo si sono già verificati in Italia, come quello dei titoli atipici. Pertanto, di fronte a fenomeni nuovi che debbono essere valutati nella loro positività, occorre una regolamentazione che consenta di tutelare gli utenti.

Desidero infine richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi della Commissione finanze su tre diverse fattispecie del controllo previsto. Per quanto riguarda le partecipazioni in società assicurative e le partecipazioni di società assicurative (faccio riferimento all'articolo 8) sostanzialmente il disegno di legge mira alla trasparenza, attribuendo all'ISVAP non un potere di mero intervento nel merito, ma poteri che consentono, appunto, di raggiungere l'obiettivo della trasparenza.

Per quanto concerne, invece, le operazioni con soggetti controllanti e con società da questi controllate, la comunicazione all'ISVAP non deve essere soltanto successiva, come si richiede negli altri casi, ma anche preventiva.

Desidero chiarire la filosofia di questa differenza: mentre nel primo caso una comunicazione preventiva non sarebbe giusta, in quanto potrebbe alterare il meccanismo del mercato, nel secondo caso la comunicazione non provoca alcuna alterazione, perché le operazioni patrimoniali avvengono tra imprese che fanno parte sostanzialmente dello stesso gruppo; ma è proprio quando le operazioni avvengono tra società appartenenti ad uno stesso gruppo che il controllo da parte dell'ISVAP deve avvenire in modo molto pregnante, con le lenti di ingrandimento. Voglio ricordare che negli anni settanta, durante i quali il settore assicurativo ha trascorso un periodo di instabilità e di difficoltà, proprio le operazioni che avvenivano tra società dello stesso gruppo (in particolare quelle di compravendita di immobili) hanno prodotto molte volte situazioni di instabilità e di difficoltà.

Quindi, quando l'operazione avviene tra imprese o compagnie che fanno parte dello stesso gruppo, la comunicazione deve essere preventiva.

Per quanto riguarda gli interventi di imprese estere, è chiaro che in vista del mercato unico europeo non possiamo chiuderci in posizioni di difesa nazionalistica e protezionistica. Però, più volte abbiamo sottolineato – come hanno fatto il relatore e l'onorevole Bruzzani – che ormai il comparto assicurativo italiano è controllato per quasi il 35 per cento da imprese estere. Inoltre, negli ultimi giorni si è ulteriormente parlato del possibile intervento di imprese estere nel mercato assicurativo italiano: non è il dato in sé a preoccupare, quanto l'assenza di norme che consentano al Governo di garantire la reciprocità. A questo proposito, nel disegno di legge in esame è contenuta la disposizione di cui al comma 3 dell'articolo 9.

Concludo, signor presidente, raccomandando alla Commissione una rapida approvazione del disegno di legge in esame, che al Senato ha registrato un larghissimo consenso, espresso da diversi gruppi politici. Obiettivo del provvedimento non è « ingessare » il mercato, ma tutelare il pluralismo, in particolare in un settore delicato come quello assicurativo, riaffermando nel contempo il principio dell'unicità dell'oggetto sociale – secondo la direttiva CEE recepita dalla legislazione italiana – pur andando verso la globalizzazione dei mercati finanziari che impone interpretazioni nuove e più rispondenti all'attuale situazione delle cosiddette attività connesse.

Le imprese italiane devono essere messe in condizione di operare sullo stesso piano delle altre imprese all'interno del mercato unico europeo. Ciò, però, deve avvenire nel rispetto degli interessi dei cittadini.

Desidero ringraziare il relatore per l'importante contributo, anche di carat-

tere teorico, che ha fornito all'approfondimento della materia, sottolineando l'importanza da un lato della concentrazione e dall'altro della tutela del mercato e della concorrenza.

Ringrazio, inoltre, l'onorevole Bruzzani e ricordo a me stesso ed alla Commissione la necessità di fare presto e bene.

PRESIDENTE. In qualità di relatore, ho proposto la costituzione di un comitato ristretto per la formulazione degli articoli del provvedimento al nostro esame.

Pongo in votazione questa proposta.

(È approvata).

Mi riservo di nominare i componenti il Comitato ristretto, sulla base delle designazioni dei gruppi.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia delle Commissioni e degli Organi Collegiali l'8 gennaio 1990.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO