

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 997

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ADOLFO BATTAGLIA, LA MALFA, GORGONI, GUGLIELMO CASTAGNETTI, SBARBATI CARLETTI, PELLICANÒ, RAVAGLIA, MODIGLIANI, AYALA, BIANCHINI, ENZO BIANCO, BOGI, BONOMO, DE CAROLIS, DEL PENNINO, DUTTO, GIUSEPPE GALASSO, SALVATORE GRILLO, MAMMÌ, NUCARA, ORGIANA, PAGGINI, PASSIGLI, POGGIOLINI, RATTO, RIZZI, ITALICO SANTORO**

Norme sul riordinamento dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) e modifiche alla legge 22 ottobre 1986, n. 742, recante nuove norme per l'esercizio delle assicurazioni private sulla vita

*Presentata l'11 giugno 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — In un mercato protetto e sostanzialmente oligopolistico quale è stato quello assicurativo fino, all'incirca, alla metà degli anni ottanta la struttura dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) poteva consentire, sia pure con qualche difficoltà, una condizione adeguata alle realtà del mercato.

Negli anni novanta, con la crescente liberalizzazione del mercato europeo, l'accentuarsi della concorrenzialità tra imprese e l'espandersi di tutte le forme dell'attività assicurativa, appare inadeguata una struttura essenzialmente pubblicistica anelastica, scarsamente flessibile, priva di rapi-

dità di decisione ed esecuzione e non risponde, quindi, ai criteri che consentono di conseguire una efficienza gestionale realmente competitiva.

Vale la pena di ricordare che la legge che, di fatto, ha iniziato ad aprire il mercato vita italiano alla concorrenza, è la legge 22 ottobre 1986, n. 742. Ebbene, l'INA ha iniziato a perdere quote di mercato nell'esercizio 1987, e la tendenza è continuata lentamente ma inesorabilmente negli esercizi 1988, 1989 e 1990.

Occorre, in particolare, porre in risalto che, comunque, l'attuale struttura giuridica dell'INA non permette all'istituto di

operare all'estero: l'INA infatti non ha alcuna presenza fuori dall'Italia. In effetti la natura dell'istituto ostacola le autorità di controllo degli altri Paesi, anche della Comunità europea, nella applicazione dei criteri e dei parametri usualmente seguiti per concedere le autorizzazioni all'esercizio, tutti riferiti alla struttura della società per azioni, o società anonima, a cominciare proprio dal capitale sociale di cui, com'è noto, l'INA è sprovvisto.

Tale condizione rappresenta un limite di rilievo alle possibilità di espansione dell'INA in vista del mercato unico.

Si rende necessaria, pertanto, una modifica dell'ordinamento dell'Istituto nazionale delle assicurazioni sì da consentire la costituzione di una società per azioni al fine di poter competere, a parità di condizioni, con le altre imprese di assicurazioni, tutte esercenti la loro attività sotto tale forma.

Alla luce di quanto premesso, ci sono almeno due motivi che spingono verso un mutamento dell'assetto istituzionale dell'INA, attraverso la forma della società per azioni. In primo luogo, il vincolo che deriva dall'unificazione del mercato assicurativo europeo: la disciplina comunitaria considera incompatibile l'attività commerciale con le funzioni pubbliche che l'istituto per legge oggi è obbligato a svolgere (la tenuta del conto consortile, ad esempio, o del fondo di garanzia per le vittime della strada). In secondo luogo, come è già avvenuto per le banche, la possibilità di acquisire una maggiore elasticità di movimento (anche nel finanziamento), l'opportunità di adeguarsi alle regole che governano le altre imprese, nazionali e internazionali, che operano nel settore assicurativo.

Pertanto, la presente proposta di legge è stata elaborata per dare all'impresa di assicurazione gestita dall'INA la veste di società per azioni, conservando peraltro, compatibilmente con la nuova forma privata, l'attuale presenza pubblica e le caratteristiche dell'ordinamento che la regola.

A tal fine la soluzione prescelta è stata quella di concentrare l'impresa in una o più società di nuova costituzione (articolo 1, comma 1). Secondo questa soluzione l'istituto conserva la sua attuale natura di ente pubblico, proprietario e gestore delle partecipazioni, ed è titolare delle competenze relative ai servizi pubblici, incompatibili con l'esercizio dell'attività commerciale (fondo di garanzia per le vittime della strada; conto consortile; cessioni legali).

All'INA, quale gestore delle partecipazioni, è posto il divieto di acquisire nuove partecipazioni, in quanto non è destinato a presentarsi quale ente di gestione per il settore assicurativo (articolo 2). La sua funzione, in quanto ente di partecipazione, si esaurisce nel sostenere la proprietà pubblica della partecipazione nel gruppo INA, per il tramite delle nuove società, e ciò fino a che permarrà l'esigenza del controllo pubblico. D'altro canto la società INA, nel rispetto delle debite autorizzazioni ministeriali, potrà espandersi o ridursi, secondo gli stimoli del mercato. In buona sostanza è riprodotta la soluzione attuale, dove le competenze pubbliche sono disposte per legge e devono essere autorizzate soltanto le eventuali partecipazioni non connesse all'esercizio dell'impresa: e poiché l'esercizio dell'impresa viene trasferito alle nuove società, spetterà a queste decidere gli acquisti e le alienazioni delle partecipazioni trasferite, perché inerenti all'attività assicurativa.

Quanto alla regolamentazione statutaria e dell'ordinamento del gruppo è stata riprodotta, rendendola conforme alle attuali competenze, la seguente soluzione: il Consiglio dei ministri, mediante direttive, dispone i principi organizzativi del gruppo; il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato provvede all'attuazione.

Si è previsto che gli indirizzi governativi debbano regolare le incompatibilità per i componenti degli organi dell'ente, per assicurare i controlli, secondo prin-

cipi ormai accolti nell'ordinamento delle partecipazioni pubbliche in società (articolo 3).

La novità, importante e conseguente alla scelta della forma privata dell'impresa INA, è la possibilità di decidere in via amministrativa, anziché legislativa, un'eventuale sostanziale privatizzazione. Per tale si intende non tanto la cessione di partecipazioni che porti a detenere meno del 51 per cento del capitale sociale, bensì il caso in cui la partecipazione detenuta dall'INA scenda al di sotto del 34 per cento del capitale avente diritto di voto. Com'è noto questa soglia è estremamente significativa, in quanto consente di opporsi alle modificazioni statutarie, ovvero a quelle modificazioni che potrebbero stravolgere anche la natura e gli scopi istituzionali dell'ente.

In sostanza, si ritiene che una « privatizzazione » sostanziale si abbia non tanto ove la parte pubblica non sia più in grado di nominare da sola la maggioranza degli amministratori (grazie appunto al 51 per cento del capitale), bensì qualora ad essa non sia più consentito opporsi a modificazioni che riguardano gli scopi istituzionali dell'ente. In effetti, fin tanto che nello statuto sociale rimangono espressi i caratteri pubblici dell'ente (oggetto, destinazione degli utili, eccetera), non si vedono ragioni che inducano a considerare negativamente la possibilità di un concorso degli altri soci privati nella diretta responsabilità di gestione dell'impresa di assicurazione (il 34 per cento, che invero potrebbe anche assicurare il controllo di fatto, comunque porterebbe ad una significativa presenza della parte pubblica negli organi sociali), o anche, al limite, di un'alternanza (il 34 per cento assicura comunque penetranti poteri al socio).

Non sembra in definitiva corretto ridurre la questione della privatizzazione degli enti societari in mano pubblica al problema della conservazione o meno delle nomine pubbliche nelle società. I caratteri pubblici dell'impresa sono espressi nel suo statuto e, una volta stabi-

lito che la partecipazione pubblica è disponibile (in questo senso, chiaramente, la presente proposta di legge), si ritiene che la decisione di cedere la partecipazione non supponga un intervento amministrativo se non nel caso in cui la disciplina societaria non consenta più alla parte pubblica di controllare, da sola, il mantenimento dei fini istituzionali dell'ente.

Così, la cessione della partecipazione detenuta dall'Istituto nazionale delle assicurazioni nelle società operative di cui al comma 2 dell'articolo 2 della presente proposta di legge è soggetta all'approvazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato solo qualora a seguito della cessione la partecipazione residua dell'istituto risulti inferiore al 34 per cento del capitale avente diritto di voto (articolo 2, comma 3).

I proventi delle cessioni non dovrebbero essere in ogni caso per intero incassati e trattenuti dall'ente pubblico INA, ma, almeno in parte, riversati allo Stato (articolo 2, comma 4). All'ente dovrebbe in sostanza restare la quota di introiti necessaria solo all'eventuale sostegno delle proprie partecipate, anzitutto per loro esigenze comprovate di ricapitalizzazione (cui, nell'ipotesi di partecipazione pubblica non inferiore al 34 per cento, si potrà in effetti dar corso solo con l'assenso della parte pubblica).

Questa novità è implicita nella stessa scelta. Peraltro, la decisione è riservata alla massima autorità di governo, come atto di alta amministrazione. La soluzione è sostanzialmente la stessa accolta per le aziende di credito nella legge 30 luglio 1990, n. 218, per le quali è posto in principio il divieto di cedere il controllo pubblico, derogabile con decisione del Governo. Nel caso INA, trattandosi di un unico ente, è demandata direttamente al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato la relativa competenza.

Esiste, infine, dal punto di vista fiscale la necessità dell'intervento della legge per rendere possibile l'operazione di ristrutturazione. La scelta che si è accolta è di

prorogare per l'INA le agevolazioni già concesse al settore assicurativo per le analoghe operazioni delle imprese private, agevolazioni ormai scadute. Si è considerato che l'INA non ha potuto usufruire delle agevolazioni per la sua forma pub-

blica, sicché ora, che si prevede la trasformazione in società per azioni, è del tutto giustificata la riapertura del termine, sia pure limitatamente all'INA, senza creare disparità con le imprese concorrenti (articolo 4).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifica dell'ordinamento dell'Istituto nazionale delle assicurazioni).*

1. L'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) esercita nel territorio della Repubblica e all'estero le assicurazioni e le operazioni indicate nella tabella allegata alla legge 22 ottobre 1986, n. 742, nonché le riassicurazioni sugli stessi rami. Per l'esercizio di tali attività, l'INA concentra in una o più società operative, nella forma di società per azioni, l'azienda industriale relativa all'impresa di assicurazioni, comprendendovi le partecipazioni inerenti all'esercizio dell'impresa, ad eccezione delle partecipazioni comunque indisponibili.

2. Le deliberazioni necessarie per le operazioni di concentrazione di cui al comma 1 sono approvate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai sensi dell'articolo 1, quarto comma, del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449. Con il medesimo procedimento sono adottate le modifiche statutarie conseguenti alla modifica dell'oggetto e delle funzioni dell'INA e sono definiti i rapporti di natura patrimoniale con le società operative di cui al comma 1.

## ART. 2.

*(Partecipazioni).*

1. È fatto divieto all'INA di assumere in via diretta nuove partecipazioni.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'INA, mediante asta pubblica, è tenuto, sulla base delle indicazioni

e nei tempi che saranno stabiliti dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) per i casi di società quotate in borsa, a cedere quote partecipative di ciascuna delle società operative fino al 66 per cento del capitale sociale avente diritto di voto.

3. La cessione delle quote partecipative detenute dall'INA nelle società operative di cui al comma 1 dell'articolo 1 è soggetta all'approvazione del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, qualora a seguito della cessione la partecipazione residua dell'Istituto risulti inferiore al 34 per cento del capitale avente diritto di voto. L'eventuale successivo acquisto di azioni per una quota superiore al 34 per cento del capitale sociale avente diritto di voto deve essere effettuato previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

4. I proventi netti delle cessioni di cui al comma 3 sono versati dall'INA allo Stato, in misura non inferiore al 50 per cento.

### ART. 3.

#### *(Ordinamento del gruppo assicurativo).*

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono adottate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, direttive per l'effettuazione delle operazioni di cui all'articolo 1 e sono precisati i casi di incompatibilità nell'assunzione delle cariche sociali nel gruppo, con particolare riguardo alle funzioni di gestione e di controllo.

## ART. 4.

*(Modifica ed abrogazione di norme).*

1. Limitatamente all'esecuzione delle operazioni di cui alla presente legge, il termine di cui all'articolo 79 della legge 22 ottobre 1986, n. 742, è differito al 31 dicembre 1992.

2. L'articolo 5 della legge 22 ottobre 1986, n. 742, è abrogato.