

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

Martedì 15 settembre 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato Salvatore Ladu.

La seduta inizia alle 13,30.

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso, con lettera in data 6 agosto 1998, lo schema di decreto legislativo recante l'istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali.

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 14 settembre 1998 tale schema alla Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 14 ottobre 1998.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso, con lettera in data 12 agosto 1998, lo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'Agenzia spaziale italiana (ASI).

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 14 settembre 1998 tale schema alla

Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 14 ottobre 1998.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha trasmesso, con lettera in data 25 agosto 1998, lo schema di decreto legislativo riordino del Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.).

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 14 settembre 1998 tale schema alla Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 14 ottobre 1998.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Vice Presidente del Consiglio dei ministri, nella qualità di ministro delegato per lo spettacolo, ha trasmesso, con lettera in data 7 settembre 1998, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative ai decreti legislativi 18 novembre 1997, n. 426 (Scuola nazionale di cinema), 8 gennaio 1998, n. 3 (Dipartimento spettacolo), 29 gennaio 1998, n. 19 (Biennale di Venezia) e n. 20 (INDA), 23 aprile 1998, n. 134 (Enti lirici).

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 14 settembre 1998 tale schema alla Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 14 ottobre 1998.

Schema di decreto legislativo recante la «Razionalizzazione delle norme concernenti l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo», in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera 4b), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Luciano CAVERI, *relatore*, fa presente che il provvedimento in esame nasce dall'esigenza di adeguare i profili organizzativi dell'ISVAP alla crescente complessità delle funzioni di vigilanza del mercato assicurativo indotta dal mutamento del quadro normativo conseguente all'attuazione dei principi comunitari. Occorre inoltre garantire la protezione dell'utenza al fine di uno svolgimento equilibrato dei rapporti di mercato.

Ricorda che la relazione che accompagna il provvedimento fa spesso riferimento alla necessità di integrare il segmento assicurativo con quello bancario al fine di raggiungere una dimensione adeguata a sostenere la concorrenza comunitaria ed extracomunitaria. Ricordando che il mercato assicurativo italiano si colloca al quarto posto tra i mercati nazionali nell'Unione Europea, rileva che il mercato unico disegnato dai trattati istitutivi delle Comunità Europee e dell'Unione impone di passare da una visione del controllo autorizzativo *ex ante* ad un'ottica di vigilanza prudenziale che — come si legge nella relazione — controlla sostanzialmente le condizioni di parità nell'accesso e le dimensioni patrimoniali sufficientemente adeguate per garantire la solvibilità delle imprese. L'esigenza di armonizzare le politiche di vigilanza sul settore assicurativo si traduce nella necessità di adeguare i compiti e il ruolo dell'ISVAP al fine di realizzare uno sviluppo concorrenziale dell'intero comparto assicurativo. A tal fine si rende necessaria una modifica dell'assetto normativo concernente lo stesso ISVAP. Il provvedimento in esame attua gli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59: è indi-

scutibile che l'ISVAP rientri fra gli enti pubblici operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *b*). Illustrando nel merito il provvedimento, fa presente che l'articolo 1 prevede il trasferimento all'ISVAP delle competenze in precedenza attribuite al Ministero dell'industria in materia di albi concernenti il comparto assicurativo: risultano pertanto soppresse tutte le Commissioni istituite dalle relative leggi del 1979, del 1984 e del 1992. Per lo svolgimento di tali funzioni viene consentito all'ISVAP di assumere il competente personale del Ministero dell'industria che faccia domanda di partecipare al concorso disposto dal decreto legislativo. A tale proposito osserva che la disposizione del quarto comma dell'articolo 1 appare troppo dettagliata. Quanto all'articolo 2, viene adeguato il regime concernente la pubblicità degli atti emanati dall'ISVAP i più importanti dei quali sono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. L'ISVAP presenta inoltre una relazione sull'attività svolta al Presidente del Consiglio dei ministri che la trasmette al Parlamento. Relativamente a tale articolo, fa presente che la disposizione del comma 1 dell'articolo 2 potrebbe apparire pleonastica in quanto il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'ISVAP è già previsto dall'articolo 16 della legge n. 576. Ritiene opportuna inoltre una armonizzazione tra le relazioni che l'ISVAP è già tenuto a trasmettere al Parlamento. L'articolo 3, muovendosi in una prospettiva di semplificazione delle procedure liquidatorie, assegna più ampi poteri e responsabilità ai Commissari liquidatori in tema di realizzo degli attivi, in coerenza con il rapporto più strettamente fiduciario instaurato con l'ISVAP. Nella stessa logica si colloca la possibilità di consentire la definizione della procedura attraverso il ricorso a una proposta di concordato in alternativa alla liquidazione e al riparto dell'attivo che spesso si rivelano misure antieconomiche e di lunga e complessa attuazione. In connessione a tale possibilità, si suggerisce di tener conto della proposta concordataria già prima

dell'accertamento del passivo, potendo essere sufficiente una valutazione presuntiva dei debiti, eventualmente accompagnata da idonee garanzie per ipotesi di sopravvenienze. Si prevede inoltre che, qualora la situazione aziendale configuri concrete possibilità di pregiudicare gli interessi degli assicurati e dei terzi, in luogo della dichiarazione di decadenza l'ISVAP proponga al Ministro dell'industria la revoca dell'autorizzazione e la liquidazione coatta amministrativa dell'impresa. A quest'ultimo proposito osserva che la competenza del Ministero dell'industria a revocare l'autorizzazione è già chiaramente affermata dai decreti legislativi n. 174 e n. 175 del 1995: la disposizione del comma 1 dell'articolo 3 risulta pertanto pleonastica. Passando all'articolo 4, fa presente che esso reca l'insieme delle modificazioni necessarie ad assicurare un razionale assetto delle norme succedutesi nel tempo, distinguendo in modo più funzionale i compiti di indirizzo del Governo e quelli attribuiti alla competenza dell'ISVAP. In particolare, risultano meglio articolate le disposizioni concernenti l'attività dell'Istituto che già ora, in base alle norme vigenti, sono esercitate « in piena autonomia e nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento »: tuttavia alcune incertezze determinate dalla sovrapposizione delle disposizioni in materia e da interpretazioni non sempre univoche, hanno reso opportuno, per taluni casi, e necessario, per altri, l'innovazione recata dal presente articolo. È stata pertanto confermata una integrale capacità organizzativa in materia di personale e di gestione della spesa; sul piano finanziario, poi, viene disposta la diretta fruizione del contributo di vigilanza che costituisce la disponibilità nei limiti della quale l'Istituto provvede a fronteggiare le spese per il proprio funzionamento, senza oneri per il bilancio dello Stato. Sul piano contabile, inoltre, è prevista la presentazione del bilancio consuntivo al controllo della Corte dei conti. Per quanto concerne la gestione e il reclutamento del personale,

viene aumentato, da dieci a venti, il numero di professionalità esterne con contratti a termine.

Risulta di particolare rilievo, nel medesimo articolo 4, il comma 6, che consente la vigilanza dell'ISVAP anche nei casi di attività assicurative svolte da soggetti non configurati come imprese di assicurazione, e i commi 16 e 20, che rafforzano le garanzie di trasparenza ed efficienza dell'Istituto.

Relativamente a tale articolo 4, fa presente che il riferimento generalizzato alle attività di vigilanza potrebbe ingenerare qualche incertezza interpretativa soprattutto relativamente all'esercizio da parte del Ministero della vigilanza sull'ISVAP. Occorre pertanto chiarire se si intende mantenere tale vigilanza. Conclude osservando che si rende necessario verificare l'opportunità di una vigilanza dell'ISVAP anche sulla CONSAP come risulterebbe dal testo dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1984, n. 385, come modificato dall'articolo 4, comma 4, del provvedimento in esame. A tal proposito fa presente che la modifica proposta dal testo non sembra coerente con la natura della CONSAP, non potendo la stessa essere definita impresa di assicurazioni in senso tecnico.

Il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato, Salvatore LADU, ricorda che sullo sfondo di questo decreto legislativo che riforma in maniera decisiva l'istituto di vigilanza sulle assicurazioni private ci sono in prima fila l'esigenza di una forte tutela degli utenti, la necessità di creare un punto solido di riferimento per le imprese in questa fase di riorganizzazione del sistema, la necessità di rendere più incisivo il modello di sorveglianza e di vigilanza riqualificando così anche il potere di coordinamento e di indirizzo politico del Ministero in questo settore nevralgico dell'economia italiana.

Rinviano alla relazione che accompagna la proposta, richiama alcune riflessioni che hanno accompagnato il lavoro

della Commissione che ha avuto l'onore di presiedere e che ha elaborato le linee fondamentali del provvedimento. Fa presente che si è cercato di collocare la riforma in uno scenario comunitario, in rapida evoluzione sotto la spinta della moneta unica, con l'obiettivo prioritario di aggiornare, anche in questo campo, gli strumenti istituzionali di indirizzo e di controllo, come hanno fatto già altri Paesi, sempre più diretti concorrenti anche sul mercato interno.

Anche in questo campo si tratta di recuperare un *handicap* rispetto ad altri modelli assicurativi di sorveglianza e di vigilanza.

Si è cercato anche di modellare la riforma su esigenze reali del settore, senza inseguire schemi di *authority* già operanti, attenti e sensibili in questo modo all'autorevole monito del Presidente della Repubblica che sulla proliferazione delle *authority* ha richiamato Governo e Parlamento.

Era inevitabile che con l'avvio della moneta unica anche in questo comparto dell'economia reale italiana ci si interrogasse — e con apprensione — sul futuro in un contesto di economia globale e in uno scenario europeo profondamente modificato.

Queste preoccupazioni hanno sullo sfondo delle solide ragioni, principalmente legate al fatto che gli indicatori economici generali segnalano una difficoltà per l'Europa a tenere il passo sul piano della competitività con gli altri grandi sistemi regionali.

Pur dando per scontato che gli indicatori economici generali non danno conto delle diversità del sistema Europa, resta il fatto che nei settori strategici — ad esempio la ricerca e la gamma di infrastrutture e strutture della società dell'informazione — l'*handicap* dell'Europa rispetto agli Stati Uniti e all'area del Pacifico è evidente e documentata.

L'impatto dell'Euro sull'economia globale non sarà privo di difficoltà: anche se proprio la turbolenza attuale dei mercati sta dimostrando in pieno la sua capacità di stabilizzazione; c'è tuttavia da tener

presente che per la sua gestione si richiederà una crescente capacità di direzione politica unitaria (e non solo della politica monetaria), nodo questo che tutti gli aggiustamenti post Maastricht non hanno sciolto fino a questo momento.

È pur vero che un aspetto su cui tutti sembrano convergere è che in una economia globalizzata la competizione tra le monete segue un destino analogo a quello della competizione tra i prodotti, almeno dal punto di vista del consumatore: e quindi i servizi finanziari in sostanza saranno appetibili se ci sarà una concorrenza reale, e l'esistenza di una concorrenza reale significa una tendenza alla riduzione dei loro costi.

Osserva inoltre che per quanto riguarda l'Europa occorre conciliare la globalizzazione dell'economia con la trasformazione di un modello di stato sociale che è un punto di differenza qualitativo (ma anche carico di incognite) rispetto ad altri modelli regionali con i quali l'Italia si confronta.

In questa opzione si può cogliere un risvolto immediato anche sul piano dell'allargamento del mercato assicurativo, in termini di costruzione di una diversa ed articolata solidarietà sociale, della sua copertura e dei suoi costi.

Il nesso di questo ragionamento è che i problemi di solidarietà sociale e di garanzie sociali si intrecceranno in maniera determinante nel contesto europeo con le politiche dell'Euro, intesa come moneta unica competitiva e quindi come moneta che dà garanzia di servizi finanziari forti e diversificati sui mercati internazionali.

E questo spiega l'accentuarsi sul mercato europeo delle assicurazioni di progetti di fusione, di integrazione verticali, di concentrazione delle alte direzioni strategiche.

Sottolinea che il Governo fa affidamento sulla riorganizzazione e razionalizzazione complessiva del settore assicurativo per almeno due ordini di fattori: in primo luogo la partecipazione alla costruzione di una politica economica ed industriale dal respiro più ampio rispetto a

quella che fino ad ora sono state elaborate e in secondo luogo la sicurezza sociale, importante sempre, ma ineludibile oggi, quando le sicurezze dello Stato sociale stanno venendo meno e stanno coinvolgendo in questa loro progressiva attenuazione strati sociali sempre più ampi e soggetti che prima avevano anche psicologicamente dei punti di riferimento sicuri.

Il disimpegno progressivo dello Stato rispetto a politiche sociali prima molto estese ed articolate non può tradursi in un semplice venir meno delle politiche di sicurezza e di supporto sociale a vari livelli.

È indispensabile in questa fase – in un mercato sempre più aperto e globale – attivare tutti gli strumenti e le metodologie più moderne (dai sistemi informatici al monitoraggio dei contratti, alla valutazione dei rischi, alla individuazione delle esigenze del cliente, ecc.) per creare una nuova cultura di impresa. In poche parole, gli accordi con gli autoriparatori, le consultazioni con le associazioni dei consumatori non devono restare esempi isolati ma devono costituire lo strumento essenziale per uno sviluppo sano e moderno.

Si apre pertanto uno spazio nuovo all'impresa assicuratrice in tutti i Paesi dell'Unione Europea, non solo nel settore previdenziale ma anche in quello assistenziale, essendo ormai una linea di tendenza quella di trasferire nel contesto delle politiche sanitarie una parte di oneri finanziari direttamente ai cittadini.

Richiama l'attenzione sul rapido mutare della natura dell'impresa assicurativa. L'assicurazione ha radici nell'economia reale; tuttavia il suo sviluppo storico ha portato a connessioni profonde con le attività di intermediazione finanziaria. La legislazione comunitaria, per quanto concerne i mercati finanziari ha mantenuto fino a questo momento ferma la tripartizione classica per quanto attiene le istituzioni e i contratti finanziari tra attività in titoli, bancaria e assicurativa.

Oggi, per via dei processi di innovazione finanziaria, del progresso tecnolo-

gico e della intraprendenza degli operatori i campi sono diventati più incerti e sfumati.

Una normativa più moderna – pur conservando le diversità tra gli operatori del sistema finanziario –, non può non prendere atto delle integrazioni tra i vari comparti, per evitare che l'assenza di regolamentazione sia fonte di stabilità.

L'integrazione riguarda in modo particolare banche e assicurazioni, anche se nei Paesi industrializzati la legislazione distingue abbastanza nettamente compagnie di assicurazioni e istituzioni creditizie.

È un dato però che – come è stato acutamente già osservato – i crescenti legami proprietari tra banche e assicurazioni trovano fondamento nelle affinità esistenti tra le due categorie di istituzioni: entrambe creano informazioni sulla clientela, hanno passività denominate in valore nominale, operano come intermediari finanziari, detengono portafogli molto diversificati.

Ed è anche sulla base di questo sempre più articolato intreccio che è sorto il problema della riforma dell'ISVAP, per far assurgere questo istituto al rango di autorità indipendente, a cui far riferimento per il governo di mercati così complessi, in parziale sostituzione dei modelli di amministrazione diretta ma con una significativa integrazione di funzioni.

Si tratta di combinare in queste autorità i principi di efficienza e di imparzialità dei pubblici poteri e nello stesso tempo costruire un modello organizzativo che consenta il pieno e autonomo svolgimento delle loro funzioni.

La costituzione di una autorità indipendente implica un riesame approfondito delle normative di settore, un ridimensionamento degli apparati ministeriali per evitare sovrapposizioni e commistioni nelle decisioni.

Nel costruire questo modello alternativo di amministrazione, è necessario contestualmente riesaminare tutta la normativa di settore e delimitare gli apparati

amministrativi centrali per evitare processi di sovrapposizione e di duplicazione nelle decisioni.

Conclude riassumendo la filosofia generale della riforma: garantire il più alto livello di autonomia all'ISVAP nel suo ruolo di strumento di garanzia e sorveglianza; mettere l'impresa assicuratrice italiana nelle condizioni formali e sostanziali di stare alla pari nel mercato unico che è già di fatto operativo; istituzionalizzare con norme chiare, sia pure con le opportune flessibilità i rapporti tra le *authority* di pari livello che a vario titolo interagiscono su mercati finanziari (Banca d'Italia, Antitrust, Consob); produrre una normativa armonizzata alla normativa comunitaria che metta al centro delle attenzioni (e quindi della riforma) il cittadino nella sua qualità di utente consumatore.

Ricordando che le osservazioni formulate costituiscono il quadro delle riflessioni che ha accompagnato i lavori della Commissione e che trovano nelle norme proposte un riscontro complessivamente positivo, fa presente che il Governo è disponibile a superare ambiguità e perplessità che in alcuni punti il testo può suscitare ed arrivare così ad una legge di riforma la più adeguata possibile alle esigenze del momento.

Il senatore Renzo GUBERT esprime perplessità sulla coerenza del provvedimento in esame con l'articolo 11, comma 1, lettera *b*) della legge 15 marzo 1997, n. 59 visto che tale articolo esclude dalla sua sfera di applicazione gli enti operanti in settori diversi dalla previdenza. A tale proposito nota che l'impresa di assicurazione presenta aspetti previdenziali: non si può infatti pensare di ridurre la previdenza solamente all'aspetto pensionistico. Quanto poi all'articolo 1, comma 4, non condivide le osservazioni del relatore sul carattere dettagliato della norma relativa ai criteri di selezione del personale dell'ISVAP.

Il senatore Sergio VEDOVATO con-

dividendo, esprime apprezzamento sulla intenzione del Governo di utilizzare un Istituto già esistente come l'ISVAP per lo svolgimento di funzioni di vigilanza sul settore assicurativo, evitando così di istituire una nuova *authority*. Le funzioni di garanzia al cui esercizio è deputato l'ISVAP rendono però opportuno un adeguamento della struttura degli organi di direzione. Considerando che nella struttura attuale i poteri decisionali sono riconosciuti al Presidente dell'ISVAP lasciando ai membri del consiglio il potere di formulare proposte e pareri propedeutici all'assunzione di provvedimenti di competenza del Presidente stesso, si domanda se non sia necessario rivedere tale articolazione delle funzioni riconoscendo una partecipazione dei consiglieri al potere decisionale. In tal modo la struttura risponderebbe più adeguatamente alle nuove funzioni di garanzia dell'ISVAP.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI condivide le osservazioni del senatore Vedovato sulla opportunità di rivedere l'attuale articolazione delle funzioni tra gli organi dell'ISVAP. Aggiunge che la disposizione dell'articolo 1, comma 4, appare troppo specifica, di carattere quasi regolamentare. Propone pertanto di sopprimerla ritenendo sufficiente la disposizione del comma 3 del medesimo articolo. Relativamente all'articolo 4, comma 4, invita a valutare l'opportunità della vigilanza dell'ISVAP sulla CONSAP, sulla cui natura di impresa assicurativa si discute. Richiamando la disposizione dell'articolo 4, comma 5, che sostituisce agli indirizzi del CIPE e alle direttive del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato le linee di politica assicurativa determinate dal Governo, fa presente la necessità di chiarire il rapporto tra l'ISVAP e il Ministero dell'industria. L'intenzione di avvicinare l'ISVAP ad un'autorità indipendente, rende inopportuno il mantenimento della vigilanza del Ministero dell'industria sull'Istituto stesso. Esprime inoltre apprezzamento sulla disposizione dell'articolo 4, comma 11, che estende l'inopponibilità del segreto di uf-

ficio anche al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Propone inoltre di individuare una formulazione meno rigida dell'articolo 11, comma 3, della legge 12 agosto 1982, n. 576 come modificato dal comma 16 dell'articolo 4, in tema di incompatibilità e divieti posti a carico dei membri del consiglio: l'attuale formulazione introduce infatti un regime di rigida preclusione nei confronti dei consiglieri ai quali verrebbe inibito qualsiasi rapporto con le imprese e con società ad esse collegate. Conclude osservando che occorre chiarire la disposizione dell'articolo 4, comma 25, che stabilisce che

il contributo versato direttamente all'ISVAP viene determinato con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro. A tal proposito invita a considerare l'opportunità dell'intervento anche del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Nessun altro chiedendo di intervenire il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame del provvedimento.

La seduta termina alle 14,15.