COMMISSIONE VI

FINANZE

III

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 OTTOBRE 1992

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE E DIRETTORE GENERALE DELL'ISVAP, DOTTOR DOMENICO FORTINI, SULLE TEMATICHE DELL'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA NEL SETTORE ASSICURATIVO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MANFREDO MANFREDI**

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Audizione del presidente e direttore generale dell'ISVAP, dottor Domenico Fortini, sulle tematiche dell'amministrazione straordinaria nel settore assicurativo:

Manfredi Manfredo, *Presidente* 43, 52, 57, 59
Fortini Domenico, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP* 43, 53, 56, 57, 59
Latronico Fede (gruppo della lega nord) 53, 57
Lettieri Mario (gruppo PDS) 56
Lucarelli Luigi (gruppo PSI) 54
Pioli Claudio (gruppo della lega nord) 56
Rosini Giacomo (gruppo DC) 52
Varriale Salvatore (gruppo DC) 57, 59

Variazione nella composizione della Commissione:

Manfredi Manfredo, *Presidente* 60

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,35.

Audizione del presidente e direttore generale dell'ISVAP, dottor Domenico Fortini, sulle tematiche dell'amministrazione straordinaria nel settore assicurativo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente e direttore generale dell'ISVAP, dottor Domenico Fortini, sulle tematiche dell'amministrazione straordinaria nel settore assicurativo.

Ringrazio il presidente dell'ISVAP ed i suoi collaboratori per avere accettato il nostro invito a riferire sulla materia dell'amministrazione straordinaria nel settore assicurativo ai fini di un approfondimento ritenuto necessario dalla Commissione in relazione alle perplessità emerse nel corso dell'esame in sede legislativa della proposta di legge Citaristi ed altri n. 1501, già approvata dal Senato.

Il settore assicurativo riveste particolare importanza per l'entità degli interessi economici e sociali che lo caratterizzano. Rispetto ad esso la legge affida all'ISVAP precise competenze di supervisione e controllo ed è quindi opinione della Commissione che i suoi rappresentanti possano fornirci utili informazioni.

La situazione cui la proposta di legge n. 1501 si riferisce presenta caratteri di straordinarietà: è quindi legittimo chiedersi se gli strumenti e le procedure in essa indicate possano effettivamente consentire un risanamento delle società assicurative in amministrazione straordinaria, nonché se sia possibile estendere gli interventi in oggetto alle imprese assicurative in liquidazione la cui condizione presenti caratteri economico-sociali degni di tutela.

Un ulteriore quesito emerso in sede di discussione generale della proposta di legge n. 1501 ci induce a chiedere all'ISVAP se sia a conoscenza del fatto che la titolarità delle azioni delle società assicurative considerate sia stata oggetto di trasferimenti o sia in procinto di esserlo, al fine di evitare che il Parlamento vari una legge destinata esclusivamente a porre un coperchio sulla pentola, con il pericolo che nuovi problemi si presentino in futuro.

DOMENICO FORTINI, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP*. Signor presidente, onorevoli deputati, quale presidente e direttore generale dell'ISVAP sono chiamato a riferire avanti a codesta VI Commissione finanze della Camera in merito alle tematiche dell'amministrazione straordinaria nel settore assicurativo, disciplinata dall'articolo 7 della legge 9 agosto 1982, n. 576, così come sostituito dall'articolo 2 della legge 9 gennaio 1991, n. 20.

Ritengo, preliminarmente, che sia opportuno fornire un quadro, sia pure sintetico, della situazione del mercato assicurativo italiano, il quale registra da alcuni anni un andamento non favorevole per i rami danni.

L'ISVAP già da qualche tempo ha sentito la necessità di richiamare l'attenzione delle forze di Governo, delle forze politiche, dei sindacati e di quanti hanno motivo di interessarsi ai problemi del settore su una situazione di crescente difficoltà che emerge dall'esame dei bilanci e dalla documentazione acquisita relativamente all'andamento della gestione delle imprese di assicurazione.

Tali aspetti e preoccupazioni, oltre che essere stati messi in evidenza nel corso degli interventi svolti in convegni e manifestazioni varie, sono stati sottolineati, in

particolare, negli ultimi rapporti annuali sull'attività svolta dall'ISVAP.

Si è avuto occasione, da ultimo, di parlarne nel corso dell'audizione avanti alla X Commissione permanente del Senato, tenuta il 23 luglio 1992, avente ad oggetto l'indagine conoscitiva sullo stato di crisi di talune imprese di assicurazione: il testo dell'intervento è stato posto a disposizione degli onorevoli componenti la Commissione; in questa sede giova richiamare alcuni dati e riesporre alcune considerazioni in quanto costituiscono il presupposto, il filo conduttore per spiegare le iniziative proposte dall'ISVAP da portare avanti nell'attuale difficile momento.

Per brevità di trattazione il discorso viene incentrato sul solo esercizio 1991, che ha presentato le seguenti risultanze di rilievo.

Alla data del 31 dicembre 1991 erano autorizzate ad operare nel territorio nazionale 264 imprese, di cui 210 imprese nazionali e 54 rappresentanze di società estere.

Delle predette imprese 166 esercitavano soltanto i rami danni, 62 eslcusivamente i rami vita, 27 sia i rami danni che i rami vita, mentre 9 imprese esercitavano soltanto la riassicurazione.

L'ammontare dei premi del lavoro diretto italiano è stato pari a 39.755 miliardi di cui il 73,3 per cento nei rami danni ed il 26,7 per cento nei rami vita e capitalizzazione. L'incremento rispetto al 1990 è stato del 16,3 per cento. Tenuto conto dei tassi di crescita relativi agli esercizi precedenti (15,1 per cento nel 1990 e 13,8 per cento nel 1989), si osserva una ripresa del settore dopo la contrazione registrata nel 1988.

Mentre per quanto concerne il ramo vita non si hanno particolari elementi da evidenziare (la raccolta premi nel 1991 è stata pari a 10.598 miliardi con un incremento del 22,1 per cento rispetto all'anno precedente; l'82,2 per cento delle imprese ha chiuso il bilancio con un risultato positivo: le società che hanno presentato una perdita di gestione sono per lo più imprese di recente costituzione con raccolta premi contenuta), il discorso cambia quando si scende ad analizzare i risultati della gestione danni.

Infatti, le elaborazioni effettuate per il 1991 hanno evidenziato, per quanto concerne il lavoro italiano, un aggravamento della perdita, passata da 157 miliardi nel 1990 ad oltre 1.000 miliardi nel 1991 pari al 3,4 per cento dei premi.

Delle imprese esaminate 96 (49,7 per cento) hanno chiuso il bilancio con un risultato negativo. Negli esercizi precedenti, le società in perdita rispetto al totale delle imprese hanno rappresentato il 34,6 per cento nel 1988, il 41 per cento nel 1989 ed il 44 per cento nel 1990, con un crescente peggioramento dei risultati di gestione.

La perdita di esercizio anche nel 1991 è stata in parte contenuta dai proventi netti straordinari, che ammontano al 3 per cento dei premi diretti. In mancanza di tali proventi le imprese in perdita avrebbero raggiunto il livello del 67 per cento, con una perdita complessiva pari al 6,4 per cento dei premi.

L'andamento gestionale negativo si riscontra nei principali rami danni. Una sintesi relativa all'andamento per ramo dell'ultimo quinquennio porta ad evidenziare, nella tabella riportata nella relazione, le imprese che, in valore percentuale, hanno presentato saldi tecnici negativi nonché la percentuale dei premi raccolti sul totale dei premi del ramo. In questa tabella vengono evidenziati i rami infortuni, malattia, auto RD, trasporti, incendio, RC auto; in particolare, con riferimento a quest'ultimo, nel 1991 l'80,65 per cento delle imprese che esercitano nel ramo ha chiuso il bilancio con risultati negativi, mentre la percentuale dei premi raccolti sul totale dei premi del ramo rappresenta il 75,92 per cento.

Tenuto conto dell'oggetto dell'audizione, si ritiene opportuno dedicare particolare attenzione alla gestione del ramo RC auto, sia con riferimento alle modifiche che si dovrebbero attuare nella disciplina legislativa, sia con riferimento alle imprese in crisi.

Già nel corso dell'VIII legislatura, e precisamente in relazione alle conclusioni

cui pervenne l'indagine bicamerale sulla RC auto, emerse la necessità di una profonda modifica della disciplina normativa del ramo.

Tale esigenza fu ripresa nella delibera del 31 ottobre 1985, emanata dal CIPE sugli indirizzi di politica governativa che vanno perseguiti nel nostro paese.

Le considerazioni e le conclusioni anzidette furono successivamente riprese nei disegni di legge presentati da onorevoli parlamentari nel corso della IX e X legislatura. In particolare, è da ricordare ancora come il disegno di legge in materia di riforma della RC auto, definitivamente approvato dal Senato il 29 gennaio 1992, non fu promulgato dal Presidente della Repubblica e fu restituito alle Camere con messaggio motivato del 28 febbraio 1992 per una nuova deliberazione in base all'articolo 74 della Costituzione.

Il punto centrale di detto provvedimento, che apporta notevoli modifiche a tutto il sistema della normativa RC auto, si incentra nella nuova disciplina della determinazione della tariffa, disciplina che tende al principio della liberalizzazione della stessa, inserendosi armonicamente nel contesto europeo.

Si deve però sottolineare che ove indugi o ritardi dovessero ancora ostacolarne l'iter parlamentare, lo stesso provvedimento perderebbe di ogni efficacia pratica per quanto attiene al sistema della determinazione della tariffa; sistema che verrebbe travolto ed assorbito dall'entrata in vigore, il 1° luglio 1994, delle nuove norme CEE che comportano la piena liberalizzazione delle tariffe.

Anche se è possibile dare sul provvedimento in parola da parte del Controllo un giudizio positivo, si può tuttavia ritenere che dall'applicazione dello stesso non potranno, certamente, derivare effetti risolutivi o mirabolanti alla luce della situazione che emerge da un'analisi del mercato italiano.

Certamente si potrà avere un miglioramento dell'andamento gestionale per quanto attiene ai fenomeni negativi che potrebbero negli anni passati essere derivati, sia pure in parte, dalla determinazione della misura della tariffa quale conseguenza diretta dell'applicazione data alla disciplina della legge n. 990 del 1969, misura che potrebbe anche essersi rilevata alquanto contenuta rispetto alla realtà emersa successivamente.

Esaminando i dati di seguito riportati relativi ai tassi medi annui di incremento della tariffa responsabilità civile auto, si hanno i seguenti risultati: 2,5 per cento nel 1988; 8,7 per cento nel 1989; 2,4 per cento nel 1990; 11,7 per cento nel 1991; 9,1 per cento nel 1992.

Il più consistente aumento degli ultimi due anni (1991 e 1992), che è superiore rispetto al tasso d'inflazione, indurrebbe a qualche riflessione e ad ipotizzare l'introduzione di un elemento in qualche modo correttivo nella costruzione della tariffa rispetto alle determinazioni degli anni precedenti.

Parlare della riforma della RC auto non significa certamente aver effettuato un'indagine esaustiva dei problemi del ramo. Innanzitutto, rimanendo sempre all'analisi degli effetti negativi, si può senz'altro dire che questi incidono almeno per due ordini di considerazioni: il primo attiene alla portata della raccolta dei premi del ramo che di per sé assume già un notevole peso; il secondo allo squilibrio dell'andamento gestionale di molte compagnie di assicurazione, raggiungendo la RC auto un'incidenza percentuale così elevata, rispetto a quella della totale raccolta dei premi danni, da spiegare già di per sé le risultanze negative dei bilanci societari.

In proposito si è anche avuto modo di assistere, in qualche caso, a sviluppi del portafoglio RC auto non giustificati e tanto meno sorretti da quelle misure tecniche che debbono necessariamente accompagnarsi ad un consistente sviluppo del ramo; ci si intende riferire in particolare alla costituzione ed alla copertura di adeguate riserve tecniche e, più in generale, all'efficienza del servizio, il cui momento più significativo per gli assicurati rimane quello della liquidazione dei sinistri nei termini, così come disposto dalla legge.

Come ora detto, le carenze nell'andamento del ramo si fanno sentire anche nei confronti dell'efficienza del servizio reso all'utenza; efficienza che non consiste solo

nella liquidazione dei danni in tempi corretti, ma anche nell'assistenza che deve essere assicurata all'utente, e questo sia attraverso le strutture attuate per la liquidazione dei sinistri (numero degli ispettorati sinistri e distribuzione capillare degli stessi, orari di apertura dei medesimi e così via), sia anche in quell'attività informativa che deve essere data, al fine di consentire all'assicurato una perfetta cognizione di causa all'atto della stipula di una polizza e per tutta la durata della stessa.

Per quanto attiene al primo ordine di considerazioni sopra esposte, si deve fare richiamo anche ad una non perfetta osservanza delle norme, almeno da parte di talune imprese; e ciò vale, ad esempio, in ordine alla non corretta assegnazione degli autoveicoli nella classe di merito, rilevata in molti casi. L'ISVAP è già più volte intervenuto in merito con la diramazione di apposite disposizioni, dando corso, inoltre, a procedimenti sanzionatori nei casi di infrazioni riscontrate. Si tratta di sanzioni per inserimento in classi di merito diverse da quelle di spettanza (articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449).

Anche le suddette considerazioni non esauriscono gli aspetti che possono incidere sull'andamento gestionale negativo del ramo.

Infatti, altri motivi degni d'analisi attengono in certi casi alle dimensioni strutturali dell'impresa, talvolta inadeguati rispetto alle necessità gestionali e che andrebbero valutate anche alla luce delle esigenze che deriveranno da un mercato che assumerà dimensioni europee nonché in relazione all'inefficienza di taluni gestioni tecniche e patrimoniali.

Al tempo stesso è di tutta evidenza che il miglioramento della struttura dell'impresa deve essere reso compatibile, tuttavia, con l'esigenza di affrontare ulteriori impegni finanziari. Ci troviamo di fronte quindi ad aspetti ed esigenze fra di loro in contrasto che richiedono, ai fini di una soluzione, la valutazione e l'approfondimento di molteplici circostanze.

Nel prospetto che segue viene indicato il numero delle imprese sottoposte alla gestione straordinaria dall'inizio dell'attività ISVAP al 3 settembre 1992, con accanto l'indicazione di quante tra le stesse sono state successivamente poste in liquidazione coatta amministrativa:

ANNO	Imprese poste in Gestione Straordinaria (A)	Imprese poste in Liquidazione Coatta Amministrativa (B)	Imprese di (B) già poste in Gestione Straordinaria
DAL 1/9/1983	0	1	0
1984	6	3	2
1985	4	3	3
1986	0	2	1
1987	1	0	0
1988	1	0	0
1989	0	1	1
1990	0	1	0
1991	2	0	0
AL 3/9/1992	5	3	2
Totale	19	14 (*)	9

(*) nello stesso periodo altre 37 imprese hanno cessato l'attività per liquidazione volontaria o fusione per incorporazione.

Il numero di nove società poste in liquidazione coatta amministrativa rispetto alle diciannove imprese commissariate non può essere considerato definitivo in quanto per diverse società è tuttora in corso la gestione straordinaria per cui non è possibile fare previsioni sull'esito della stessa.

Il quadro illustrativo che precede ha indotto l'Istituto a serie riflessioni derivanti dal constatare sia il numero di imprese in crisi, che è andato aumentando negli ultimi tempi, sia le difficoltà che si frappongono nell'attuale disciplina al buon esito dell'amministrazione straordinaria.

In atto risultano sottoposte a gestione straordinaria le seguenti compagnie di assicurazione, con l'indicazione a fianco di ciascuna dell'ammontare dei premi del ramo RC auto e negli altri rami danni, del numero dei dipendenti e delle agenzie:

Imprese poste in gestione straordinaria	Premi R.C.A. (*) A	Premi diretti Danni (*) B	Incidenza % A/B C	Dipendenti D	Agenzie E
AMBRA	61	86	70,9	137	229
TIRRENA	281	486	57,8	738	361
FIRS	108	181	59,7	249	289
SIDA	109	166	65,7	170	218
UNIONE EURO - AMERICANA	35	67	52,2	103	150

(*) Dati in miliardi di lire 1991

I dati riportati nella precedente tabella evidenziano una raccolta premi nei rami danni da parte delle società commissariate di 986 miliardi ed un numero di dipendenti che fa capo alle stesse di 1.397 unità.

Da tenere presente che due delle compagnie di assicurazione già commissariate sono state di recente poste in liquidazione coatta (Lloyd Nazionale e Comitas), mentre altre compagnie a cui l'Istituto ha mosso contestazioni potrebbero subire provvedimenti sanzionatori qualora non riuscissero ad eliminare le irregolarità lamentate.

Per quanto concerne queste cinque società vorrei aggiungere che sono state rivolte contestazioni ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 576 del 1982. Tali società hanno 768 dipendenti; i premi raccolti nell'esercizio 1991 sono stati di 630 miliardi, dei quali 397 per la RC auto. Il numero delle agenzie che fa capo a queste società è pari a 943.

Tutto questo ha indotto l'Istituto a serie riflessioni e considerazioni che scaturiscano, come detto in premessa, dalla situazione del mercato assicurativo in relazione all'istituto del commissariamento ed alla necessità di rendere, per quanto possibile, vivo e vitale detto istituto, cosa questa che, stando ai risultati sinora avutisi, nel caso di ricorso alla gestione straordinaria non è stato possibile ottenere.

Com'è noto, l'articolo 2 della legge 9 gennaio 1991, n. 20, che disciplina l'istituto dell'amministrazione straordinaria, prevede che « 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, il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, anche tenuto conto della situazione patrimoniale dell'impresa, di propria iniziativa o su proposta dell'ISVAP, con proprio decreto e sentita la commissione consultiva di cui agli articoli 76 e seguenti del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni, può disporre lo scioglimento degli organi amministrativi e sindacali degli enti e delle imprese di cui all'articolo 4, comma 1 ».

Stando alla disposizione che precede, la nomina di un commissario per la gestione straordinaria di un'impresa scatta quando l'impresa stessa già si trova in una situazione di grave irregolarità e presenta gravi squilibri sul piano finanziario e patrimoniale.

L'opera del commissario straordinario è fortemente condizionata quando lo stesso si trova di fronte a gravi deficienze di risorse finanziarie e patrimoniali dell'impresa, che non è possibile affrontare dall'interno anche ipotizzando margini positivi di profitto che non sarebbero comunque realizzabili nei tempi in cui si svolge la gestione straordinaria. In questi casi il commissario o riesce a trovare nuovi azionisti o deve necessariamente proporre all'ISVAP la liquidazione coatta.

È da aggiungere ancora che in questi ultimi tempi si è dovuta constatare una mancanza di interesse da parte sia del mercato assicurativo italiano sia di operatori stranieri a svolgere interventi del genere, comportanti, cioè, il trasferimento del pacchetto azionario di maggioranza.

Tutto questo, unito alla situazione di disagio del mercato assicurativo italiano ed al numero delle compagnie di assicurazione, anche di notevoli dimensioni, già soggette o in procinto di poter essere commissariate, ha comportato che le problematiche relative venissero approfondite in una serie di riunioni tenute presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, presiedute al più alto livello, che hanno visto la partecipazione delle forze sindacali, dei vertici della direzione generale delle assicurazioni e dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, della presidenza dell'ANIA e di rappresentanti dell'ISVAP.

La stessa Presidenza del Consiglio dei ministri ha dedicato una riunione, presieduta dall'allora sottosegretario per la Presidenza del Consiglio di Stato, onorevole Cristofori e con la partecipazione del ministro del lavoro Marini e del sottosegretario di Stato con delega alla materia delle assicurazioni, onorevole Babbini, per un approfondimento delle problematiche di cui trattasi.

È opportuno al riguardo ricordare che fra le ipotesi di iniziative ventilate nel corso delle riunioni, la presidenza dell'INA si era soffermata sulla possibilità di un intervento del fondo di garanzia per le vittime della strada per consentire operazioni di concessione di finanziamenti alle imprese commissariate, apportando modifiche al disposto dell'articolo 39 delle norme regolamentari del fondo. L'ipotesi non ebbe seguito, considerate le perplessità emerse circa il semplice ricorso alla modifica di una norma di regolamento, tenuto conto dei limiti di intervento del citato fondo, sanciti dall'articolo 19 della legge n. 990 del 1969.

Arrivati a questo punto l'ISVAP ha ritenuto opportuno, mettendo a frutto anche le considerazioni emerse nel corso delle riunioni tenutesi in sede ministeriale, di effettuare uno studio approfondito della situazione, studio che ha considerato in particolare i seguenti aspetti: l'individuazione di uno strumento di intervento finanziario per le imprese commissariate; la salvaguardia del risparmio degli assicurati in relazione alle imprese multiramo, vale a dire delle imprese che gestiscono sia i rami danni sia i rami vita; la semplificazione della procedura per le imprese poste in liquidazione coatta amministrativa.

Circa il primo degli argomenti anzidetti, che è quello che direttamente interessa in relazione all'oggetto dell'audizione, argomento sul quale si tornerà anche in seguito, occorre far presente che, con nota del 26 maggio 1992 l'ISVAP ha

ritenuto, ai sensi dell'articolo 14, lettera n) della legge 576 del 1982, di proporre al ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato l'intervento del fondo di garanzia per le vittime della strada per la concessione di finanziamenti alle imprese commissariate. L'Istituto in tale occasione poneva anche in evidenza che in altri settori, allorchè sono stati disposti provvedimenti per l'amministrazione straordinaria di imprese in crisi, non si è trascurato di disporre misure di sostegno anche sul piano finanziario all'attività del commissario straordinario; e ciò con riferimento, in particolare, alla cosiddetta legge Prodi del 3 aprile 1979, n. 95.

La scelta del fondo di garanzia per le vittime della strada a cui attingere per i finanziamenti è stata motivata, come specificato nella richiamata lettera dell'ISVAP, nel presupposto che finora la situazione di crisi ha riguardato sempre società di assicurazione esercenti l'assicurazione RCauto e che, in caso di liquidazione coatta di tali società, la legislazione vigente già prevede che il fondo di garanzia debba sopportare l'onere dei sinistri RCauto provocati dagli assicurati presso le imprese stesse.

Si tratterebbe, in sostanza, di anticipare sul piano temporale il predetto intervento del Fondo che, proprio perché reso preventivo, potrebbe evitare il provvedimento di liquidazione coatta. Nell'ipotesi il finanziamento una volta posto in essere non dovesse raggiungere tale scopo, l'erogazione da parte del fondo diverrebbe un vero e proprio intervento anticipato.

Circa il secondo argomento, l'ISVAP si è preoccupato di manifestare negli incontri avuti in sede ministeriale il proprio convincimento sulla vigenza ai sensi dell'articolo 80 della legge n. 742 del 1986, del disposto di cui all'articolo 32, comma 2, del testo unico 449 del 1959, il quale stabilisce che le attività relative alla gestione dell'assicurazione sulla vita non possono essere devolute all'adempimento di obbligazioni di altra natura.

Tale tesi ha trovato accoglimento in quanto il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ha proposto ed ottenuto l'inserimento del decreto legge del 20 luglio 1992, n. 342, articolo 18 comma 20, decaduto e reinserito nel decreto legge n. 382 del 18 settembre 1992, articolo 11, comma 20, (*Gazzetta Ufficiale* 19 settembre 1992 n. 221), di una norma interpretativa che elimina ogni dubbio in proposito.

Circa il terzo argomento, l'ISVAP si è soffermato sulla necessità di giungere alla semplificazione della disciplina prevista per le liquidazioni coatte. Per brevità di trattazione, si ritiene di fare richiamo alle argomentazioni contenute nella citata lettera del 26 maggio 1992, di cui si unisce copia.

Ritornando al primo dei tre argomenti anzidetti, che interessa direttamente ai fini dell'audizione, occorre premettere che la proposta presentata dall'ISVAP ha avuto il consenso del Parlamento, del Governo, dei sindacati e dell'ANIA, sì da concretizzarsi in un disegno di legge d'iniziativa dei senatori Citaristi ed altri, già approvato dal Senato ed ora all'esame della Camera dei deputati (atto Camera n. 1501).

Prima di scendere ad una breve analisi delle disposizioni contenute nel detto provvedimento è opportuno ricordare quanto detto dal senatore Gianotti in una dichiarazione di voto (sedicesima seduta della Commissione industria del Senato, tenutasi il 7 agosto 1992), nella quale sottolineava che « il provvedimento costituisce un primo strumento di garanzia per gli utenti, consentendo il rilancio di compagnie indebolite da una gestione inefficiente. Esso non deve, peraltro, favorire in tal modo i responsabili del dissesto delle aziende in questione: resta pertanto affidata alla piena potestà del commissario straordinario e degli organi amministrativi competenti la valutazione delle diverse ipotesi di risanamento ».

Detta dichiarazione è in armonia con lo spirito che ha indotto l'ISVAP ad inoltrare la proposta di cui trattasi.

Volendo sottolineare alcuni punti del provvedimento in questione, è opportuno ricordare che la concessione di un finanziamento presuppone, ai sensi dell'articolo, un ampio quadro di valutazione a cui è tenuto il commissario straordinario in

prima battuta, il quale deve formulare la relativa richiesta corredata dal parere favorevole del Comitato di sorveglianza; occorre, per l'emissione del decreto ministeriale di concessione, acquisire poi il conforme parere dell'ISVAP nonché sentire la Commissione consultiva per le assicurazioni private di cui al testo unico n. 449 del 1959.

Il provvedimento contiene una serie di disposizioni di carattere cautelativo, volte anche a fissare la destinazione del finanziamento e l'ammontare dello stesso, ammontare che comunque non può superare il tetto fissato dalla normativa.

L'ISVAP è ancora chiamato in causa circa le condizioni ed i tempi per la restituzione al fondo di garanzia del finanziamento concesso. Infatti, per stabilire tali clausole, il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato è tenuto a sentire l'ISVAP. Con l'occasione, l'Istituto richiama l'attenzione degli onorevoli deputati sull'opportunità di una interpretazione del comma 3, laddove si parla della « misura degli interessi in base ad un tasso corrispondente a quello della provvista del finanziamento praticato dalle banche di interesse nazionale, maggiorato del margine di intermediazione, non superiore all'1,50 per cento ».

Circa il fondo di garanzia per le vittime della strada, è necessario anzitutto rilevare che la normativa che lo disciplina trova il suo fondamento nell'articolo 19 della legge n. 990 del 1969, che ne fissa la portata ed i termini di applicazione.

È opportuno ricordare che, ai sensi del successivo articolo 20, il fondo di garanzia per le vittime della strada è gestito sotto il controllo del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dall'Istituto nazionale delle assicurazioni, a mezzo del Consiglio di amministrazione, con la collaborazione di un comitato, presieduto dal Presidente dell'Istituto o, in sua vece, dal direttore generale, composto di rappresentanti del ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del ministero del tesoro, dell'Istituto nazionale delle assicurazioni, delle imprese di assicurazione e degli utenti di autoveicoli.

Il regolamento di esecuzione della legge 990 del 1969, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1970, n. 973, all'articolo 37, regola la composizione del suddetto comitato, del quale sono chiamati a far parte, fra gli altri, « tre rappresentanti del ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di cui almeno due della direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo ».

In questa occasione le norme in questione vengono richiamate non per sollevare perplessità circa i motivi e le ragioni per le quali la normativa stessa sia rimasta immutata anche dopo l'istituzione dell'ISVAP, ma per sottolineare che la gestione di detto fondo di garanzia viene a collocarsi nel quadro, tutto da chiarire e da regolamentare, delle gestioni già affidate all'INA, allorquando era istituto di diritto pubblico, che attendono ora una più opportuna collocazione dopo l'avvenuta privatizzazione dell'INA stesso. Il discorso sarebbe comunque lungo e potrebbe allontanarci dal filo conduttore che bisogna seguire, a prescindere dal fatto che travalica la sfera di competenza dell'ISVAP, inserendosi nel quadro di scelte effettuate dal Governo, di cui alla legge 8 agosto 1992, n. 359, di conversione del decreto legge 19 luglio 1992, n. 333.

L'ISVAP ritiene però di potere esprimere il proprio convincimento circa la mancanza di ogni e qualsiasi rilevanza della problematica di cui trattasi in relazione al disegno di legge in discussione, e ciò anche perché la soluzione di chi dovrà gestire il Fondo si inserisce – come già detto – nel quadro più ampio delle gestioni speciali affidate all'INA, che attendono una soluzione globale.

La principale fonte di alimentazione del Fondo è costituita dal contributo versato annualmente dalle imprese esercenti il ramo RC auto.

Detto contributo, la cui misura viene fissata annualmente con decreto del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, fino ad un'aliquota massima legislativamente prevista del 3 per cento (articolo 31, legge n.990 del 1969) dei

premi RC auto incassati dalle imprese, viene dalle stesse versato al fondo in due rate: la prima rata (contributo provvisorio) deve essere versata entro il 31 gennaio di ogni anno in base all'aliquota stabilita dal decreto ministeriale per l'anno in questione (la base imponibile è quella dei premi RCauto incassati risultanti dall'ultimo bilancio approvato dalle imprese). Ad esempio: il contributo provvisorio dell'anno 1993 – da versarsi entro il 31 gennaio 1993 – sarà calcolato sui dati dei bilanci 1991 approvati a giugno 1992; la seconda rata (contributo a conguaglio) deve essere versata entro il 30 settembre dell'anno successivo, sempre in base all'aliquota contributiva dell'anno di riferimento, ma calcolata in base alle definitive risultanze di bilancio. Ad esempio: verrà incassato il 30 settembre 1994 il conguaglio del contributo dell'anno 1993. L'importo è dato dalla differenza tra quanto dovuto in base alle risultanze ufficiali dei bilanci dell'anno 1993 e quanto già versato come contributo provvisorio il 31 gennaio 1993.

In base all'aliquota contributiva dell'1 per cento fissata con decreto ministeriale n. 19253 del 31 dicembre 1991, il Fondo ha incassato a titolo di contributo provvisorio per il 1992 98 miliardi di lire. Al 30 settembre 1993 incasserà il conguaglio di detto contributo.

Altra fonte di alimentazione del Fondo è costituita dal reddito degli investimenti effettuati, con le modalità previste dall'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1970, n.973, in titoli emessi o garantiti dallo Stato.

Naturalmente, venendo a gravare sul fondo nuovi oneri (è improprio parlare di nuovo fondo, rilevando in effetti l'eventuale aumento del numero delle società in crisi, perché in caso di liquidazione coatta delle stesse il Fondo dovrebbe comunque intervenire), la misura del contributo, se necessario, potrebbe raggiungere, come già detto, l'aliquota massima del 3 per cento dei premi RCauto.

In base ad una stima effettuata dal fondo, su dati comunque non definitivi, le disponibilità del fondo stesso, alla data del 31 dicembre 1992, ammonterebbero a circa lire 571 miliardi; importo questo da utilizzare per i sinistri già facenti capo al fondo e non ancora liquidati ai sensi del richiamato articolo 19 della legge n. 990 del 1969.

Tutto ciò sta a significare – come del resto chiaramente indicato nella proposta di legge in esame – che lo strumento d'intervento finanziario una volta varato andrebbe in prosieguo di tempo eventualmente perfezionato alla luce dell'esperienza maturata in relazione alla situazione del mercato.

In atto si appalesa difficile fare previsioni circa l'ammontare dei finanziamento occorrenti, tenuto anche conto di tutte le griglie che occorre superare prima di giungere alla concessione dei finanziamenti stessi.

L'Istituto ha ritenuto opportuno acquisire, attraverso l'ufficio studi di una grossa impresa di assicurazione, elementi circa la situazione di interventi negli altri paesi per le imprese di assicurazione in crisi.

Si consegna copia del documento acquisito, precisando che riesce problematico ogni e qualsiasi raffronto con la situazione degli altri Paesi in quanto i relativi mercati assicurativi si presentano più attivi anche per quanto concerne operazioni di salvaguardia degli assicurati e quindi dello stesso mercato.

In relazione ad una domanda già posta dal presidente, vorrei infinerichiamare l'attenzione dei presenti sul decreto del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 10 luglio 1992, « Determinazione dei criteri per la concessione, la sospensione e la revoca dell'autorizzazione da parte dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private per l'acquisizione e la sottoscrizione di azioni e quote di imprese ed enti assicurativi ».

In particolare, l'articolo 1 recita: « Al fine del rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 1991, n. 20, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo valuta tutti gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria, nonché quelli risultanti dagli accertamenti eventualmente esperiti ai

sensi dell'articolo 5. In particolare l'Istituto, al fine di garantire l'indipendenza delle imprese o degli enti assicurativi e la tutela degli assicurati tiene conto: 1) della capacità finanziaria dei richiedenti in relazione alle dimensioni degli interventi necessari per far fronte alle esigenze di gestione ed eventualmente di ricapitalizzazione delle imprese assicurative, tenuto conto anche degli impegni finanziari volti ad assicurare l'esecuzione del programma; 2) dell'onorabilità del richiedente, valutata altresì alla luce dell'eventuale suo coinvolgimento in gestioni gravemente deficitarie, in società poste in liquidazione coatta o assoggettate a procedure di fallimento o ad amministrazione straordinaria ».

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Fortini per la sua documentata relazione, di cui i colleghi hanno ricevuto copia corredata dei relativi allegati.

Prima di dare la parola ai membri della Commissione, desidero porre personalmente una domanda: a pagina 12 della sua relazione, dottor Fortini, lei richiama l'attenzione dei parlamentari sull'opportunità di una interpretazione del terzo comma dell'articolo unico della proposta di legge n. 1501, la cui formulazione, relativa alla misura degli interessi, risulterebbe poco chiara. Ebbene, vorrei sapere quale criterio l'ISVAP ritenga opportuno adottare per definire la misura degli interessi.

GIACOMO ROSINI. Dottor Fortini, desidero associarmi al ringraziamento rivoltole dal presidente per aver accolto il nostro invito e per la ponderosa relazione svolta.

È preoccupazione di tutti i parlamentari che compongono questa Commissione, al di là della loro « anzianità di servizio », svolgere il ruolo di legislatori in condizioni di massima trasparenza. Questa esigenza di ordine generale riveste in questo caso qualche motivazione in più perché nel momento in cui si discute della proposta di legge si ha già presente il nome, il cognome e l'indirizzo di alcune realtà che potranno beneficiarne. Qualcuno addirittura osserva che questa potrebbe rivelarsi una legge « targata ».

Occorre in tale situazione poter decidere con massima trasparenza, dovendo risultare chiaro che il Parlamento si propone obiettivi di interesse generale, perseguendo certo la soluzione di problemi particolari, ma unicamente nell'interesse collettivo.

Sotto questo punto di vista la sua relazione, che ha ampiamente illustrato la genesi della proposta di legge, offre motivo di conforto, perché da essa risulta che non ci si è mossi in virtù di una particolare situazione di crisi, ma avendo riguardo alla condizione generale del sistema assicurativo del nostro paese.

Se poi dovesse trovare conferma, come mi auguro – ho colto nella sua relazione questa possibilità – la notizia comunicatemi questa mattina dal presidente dell'associazione nazionale degli agenti assicurativi italiani, secondo cui nella giornata di ieri, attraverso due finanziarie, sarebbe stato rilevato il pacchetto di maggioranza di una delle compagnie in questione, saremmo in presenza di un ulteriore elemento di chiarificazione. Ciò ci consentirebbe di guardare con maggiore serenità alle preoccupazioni (espresse nella mia relazione sulla proposta di legge) relative alla possibilità che l'intervento dello Stato possa servire non tanto a salvare l'impresa, in virtù dell'interesse sociale ed economico che essa riveste per la collettività, ma i suoi vecchi azionisti. Il nostro ruolo è infatti quello di legislatori e non di giudici di questa o di quella situazione; è evidente quindi che, quando le questioni non sono chiare, diventa per noi problematico e difficile svolgere il nostro compito.

Dottor Fortini, ho particolarmente apprezzato i suoi ripetuti accenni alla legge sulla RC auto, nuovamente in discussione al Senato, avendone il Presidente della Repubblica rinviato il testo alle Camere in conclusione della passata legislatura.

Sono tuttavia d'accordo con lei che una rapida entrata in vigore di questa legge non avrebbe effetti mirabolanti sul sistema; le chiedo pertanto di aggiungere qualche considerazione in proposito.

Mi domando cosa potrebbe accadere se l'attuale situazione dovesse perdurare, per

altri venti mesi, stante quanto si sta verificando in campo economico, non solo in Italia ma anche in Europa. Sarebbe quanto meno necessario arrestare l'emorragia in atto.

Gli elementi da lei forniti in ordine al passivo annualmente registrato dalle compagnie di assicurazione mi inducono a chiedermi con preoccupazione quale sarà il passivo infine accumulato delle compagnie italiane nel ramo danni, settore che, vigendo un sistema di prezzi amministrati, coinvolge le responsabilità dello Stato.

Diciamolo chiaramente: la responsabilità è del legislatore e del Governo, che si sono intromessi, pur con finalità ed obiettivi condivisibili e tra i migliori possibili. Si voleva infatti garantire, a fronte dell'obbligatorietà dell'assicurazione, un servizio a costi contenuti e controllati per evitare speculazioni.

Oggi dobbiamo prendere atto che tale impostazione comporta il rischio che il sistema possa saltare, finendo non tanto con il favorire le società estere (se l'unificazione europea andrà avanti anche questa preoccupazione dovrà essere riconsiderata) quanto col determinare una situazione di oligopolio.

È fuor di dubbio che se il trascorrere del tempo dovesse indurre allo stremo altre compagnie assicuratrici – come l'ex sottosegretario Babbini ebbe a dichiarare in un intervista del gennaio di quest'anno – si delineerà con estrema chiarezza nel settore assicurativo una condizione di oligopolio.

Ritengo che le mie preoccupazioni non siano eccessive e pertanto colgo l'occasione per appellarmi all'altro ramo del Parlamento – anche se può sembrare ridicolo che un legislatore si comporti in questo modo – perché affretti l'approvazione della riforma della RCauto.

L'ultima questione che intendo sollevare riguarda la proposta di legge n. 1501, che lei, dottor Fortini ha con molta chiarezza raccomandato di approvare, pur avendola definita uno strumento imperfetto, da perfezionare in sede applicativa. Se infatti ho inteso bene il senso della sua relazione, lei ha affermato che allo stato degli atti è difficile prevedere qualcosa di meglio. Mi farebbe piacere avere conferma di questa mia interpretazione.

FEDE LATRONICO. A fronte di quattordici imprese poste in liquidazione coatta a partire dal 1984, come appare dalla tabella allegata alla sua relazione, dottor Fortini, ci si muove oggi in favore della Tirrena assicurazioni. La mia domanda tende quindi a conoscere quali differenti risvolti presenti la crisi di questa società rispetto alle altre, tanto da richiedere l'approvazione di una legge destinata a stravolgere la disciplina del settore. Mi riferisco in particolare al funzionamento del fondo di garanzia delle vittime della strada, che per legge si alimenta con l'1 per cento della raccolta derivante dalla RC auto (apprendo che il fondo attualmente ammonta a 571 miliardi).

DOMENICO FORTINI, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP*. Al momento questa è la disponibilità finanziaria del fondo.

FEDE LATRONICO. A quanto ammonterebbe lo storno di capitali disponibili a seguito dell'approvazione della proposta di legge al nostro esame? Si parla di 300 miliardi, una cifra che comporterebbe un aumento fino al 3 per cento della ritenuta operata sui premi per il fondo vittime della strada, con ulteriore onere per il cittadino fruitore dei servizi assicurativi. Non credo che questo possa costituire un vantaggio per gli assicurati, quando invece dovrebbe esistere una rincorsa, grazie al libero mercato, alla diminuzione dei costi. Gradirei pertanto una risposta al riguardo.

DOMENICO FORTINI, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP*. Onorevole Latronico, non sono d'accordo con coloro che ritengono che questa sia una legge promossa per la Tirrena. Innanzitutto ci troviamo di fronte a cinque società commissariate, sulle quali i giornali hanno frequentemente richiamato l'attenzione. L'ISVAP è intervenuto non solo per il numero e l'importanza dei premi raccolti, ma an-

che per un altri fondati motivi. Il sistema Sofigea, al quale si è fatto ricorso per ben ventidue compagnie di assicurazione, è venuto meno; mi domando pertanto quali sarebbero le conseguenze nel momento in cui tali compagnie dovessero essere sottoposte a liquidazione coatta, visto che in questo momento la legge n. 576 del 1978 è praticamente inoperante.

Come ho già detto nel corso della mia relazione, non ritengo che vi sarebbe un aggravio per il fondo vittime della strada, perché esso, in caso di liquidazione coatta di queste compagnie, dovrebbe comunque intervenire per il risarcimento dei sinistri.

Vi è inoltre l'ipotesi che le compagnie intervengano attraverso un finanziamento la cui entità nessuno può al momento ipotizzare. È vero che la legge prevede un tetto massimo del 70 per cento, che dovrà passare al vaglio dei commissari liquidatori, dell'ISVAP, del ministro e di altri organismi, tuttavia l'entità di questo impegno sarà commisurata a varie considerazioni: dall'onorevole Rosini, ad esempio, ho sentito dire che per quanto concerne la Tirrena vi sarebbe un interessamento da parte di agenti che vorrebbero acquisirne il pacchetto azionario. È logico che gli eventuali acquirenti, a fronte dell'ipotesi di un finanziamento, metterebbero in piedi un piano che dovrebbe essere valutato. La legge ha anche questo significato, ma non posso considerarla come un provvedimento in favore della Tirrenia.

Tengo a precisare che l'ISVAP non ha mai dimostrato una particolare attenzione nei confronti di società o personaggi, prova ne sia che il suo presidente si è trovato nel caso di specie al centro di interrogazioni parlamentari, di un ricorso straordinario e di altri problemi. Si è tenuto invece conto di una situazione di mercato che è stata esaminata dall'intero consiglio di amministrazione, tanto è vero che la proposta di legge all'esame della Commissione cita l'articolo 14 della legge istitutiva dell'ISVAP, che prevede l'esame da parte del consiglio di amministrazione dell'Istituto.

In relazione all'attuale situazione di crisi, che non accenna a risolversi, siamo altresì in presenza di ulteriori cinque società che hanno ricevuto le lettere di contestazione contenenti la fissazione dei termini.

L'ISVAP ha peraltro rilevato come vari fattori ormai incidano sull'andamento del mercato assicurativo. Non bisogna infatti dimenticare l'incidenza negativa della criminalità organizzata: fenomeno al quale l'ISVAP ha dedicato particolare attenzione, partecipando a riunioni con rappresentanti dei Ministeri dell'interno e della giustizia, dalle quali è scaturita la proposta di legge concernente i centri di demolizione e la costituzione di particolari osservatori del Ministero dell'interno.

I fattori che ho citato si ripercuotono sull'efficienza e sui costi dei servizi assicurativi. Inoltre è imminente l'entrata in vigore del mercato unico europeo, nel quale dimensioni e capacità operative delle imprese giocheranno un loro ruolo.

LUIGI LUCARELLI. Desidero associarmi al vivo ringraziamento rivolto da altri colleghi al presidente dell'ISVAP, non solo per al sua chiara esposizione, ma anche per una serie di spunti interessanti che ci ha offerto. Devo tuttavia rilevare che tra la parte analitica e la parte propositiva della sua relazione vi sono alcuni elementi di incoerenza che cercherò di evidenziare.

C'è un passaggio della relazione in cui si parla di una fondamentale questione che investe il mercato assicurativo e che attiene alle dimensioni strutturali dell'impresa. È opinione diffusa che andiamo verso imprese assicurative (come avviene anche nel settore bancario) di dimensioni grandi, ciò al fine di fronteggiare una concorrenza che si presenta sempre più ampia e con caratteristiche internazionali. Ebbene, già dal prospetto che ci è stato offerto si rileva che le imprese in amministrazione straordinaria – chi conosce il mercato come lei, dottor Fortini, penso possa confortare la mia opinione – e in genere tutte le imprese in crisi sono prevalentemente, se non esclusivamente, private e di piccole dimensioni.

Questo pone il problema della compatibilità di mercato di una ipotesi di risanamento aziendale in presenza di caratte-

ristiche obiettive di mercato che vanno in direzione del tutto diversa.

Non si tratta certamente di difendere un sistema oligopolistico, bensì di prendere atto che imprese di dimensioni troppo ridotte sono probabilmente incompatibili con le caratteristiche strutturali del mercato.

Seconda questione: stiamo discutendo di un intervento di risanamento di cui bisogna evidenziare in modo chiaro le finalità. E mi pare sia emerso molto chiaramente anche dal suo intervento, dottor Fortini, che non si tratta di finalità tese alla tutela dei danneggiati, tutelati di per sé dal fondo di garanzia, né di finalità tese alla tutela dei lavoratori, che sono comunque garantiti dal sistema delle dodici compagnie primarie (tutte le esperienze del passato lo dimostrano con evidenza).

La finalità della proposta di legge non si può quindi che cogliere nella volontà di risanamento di imprese che presentano alcune caratteristiche, la prima delle quali è quella di essere società private.

Ora, disgiungere la fase di intervento di risanamento da una riflessione sul mantenimento della natura delle società considerate (e in modo particolare della loro proprietà) mi pare un modo di affrontare il ragionamento in un'ottica un po' distorta. Mi sarei quindi atteso da lei, dottor Fortini, una riflessione un po' più approfondita su una esperienza del passato che pure si è dimostrata utile, quella della SOFIGEA.

Secondo il meccanismo SOFIGEA infatti, le aziende venivano risanate e poi vendute a terzi o ai precedenti proprietari, qualora questi dimostrassero di avere le risorse necessarie a pagare. Ma l'immaginare da parte dell'istituto di vigilanza un intervento risanatore senza intervenire sulla proprietà che ha determinato le condizioni di insolvenza, trascurando così un aspetto non irrilevante, che è politico ma anche aziendale, è un elemento che mi impone di chiedere a lei, dottor Fortini, e per suo tramite all'istituto che rappresenta, un momento di più approfondita chiarificazione.

C'è poi un'ulteriore questione, che riguarda il ritardo che in questi anni si è manifestato nel commissariamento di queste società assicurative, pur in presenza di elementi strutturali che evidenziavano con grande nitidezza una situazione che certamente non faceva presupporre che esse potessero stare ancora a lungo sul mercato.

Mi riferisco in modo particolare a due caratteristiche: quella di un portafoglio estremamente squilibrato (credo potrà confermare la mia opinione che tutte le società sottoposte ad amministrazione straordinaria detenevano un portafoglio caratterizzato da polizze RC auto per oltre l'80 per cento; elemento questo preponderante ai fini di una condizione squilibrata della gestione aziendale); quella della depatrimonializzazione delle aziende in questione, sia per quanto riguarda le omissioni nelle riserve (il discorso delle riserve è ripreso in modo un po' contestabile dalla proposta di legge, che quantifica la possibilità di intervento commisurandola in parte al 70 per cento delle riserve esistenti e in altra parte – con norma che deroga a quanto detto prima – al 70 per cento di quelle imposte dall'ISVAP) sia per quanto riguarda una bassa consistenza immobiliare.

Questi due ultimi elementi sono caratteristici di aziende che già sono in stato di amministrazione straordinaria e sembrano essere tipici anche di altre aziende (si dice che anche la MAA dovrebbe andare in amministrazione straordinaria di qui a poco). Ebbene, mi domando come sia possibile che l'ISVAP abbia ritardato un intervento presso le autorità competenti affinché si giungesse in tempi debiti ad un provvedimento di sostituzione dei precedenti amministratori.

Inoltre, dietro la filosofia ispiratrice della proposta di legge c'è un elemento valutativo che non si può sottacere: quello del rischio aziendale. Quanto è rischiosa un'operazione di risanamento di queste aziende in presenza di interventi che non ne mutano le caratteristiche strutturali, senza cioè un innesto di risorse esterne che ne aumentino la patrimonializzazione ? In che misura, infine, si può ritenere di dover

assoggettare i contribuenti e quindi gli assicurati ad un rischio relativo a imprese private ?

MARIO LETTIERI. Vorrei ringraziare il presidende dell'ISVAP e i suoi collaboratori per aver accettato il nostro invito. Diverse domande sono state già poste, per cui sarò molto sintetico.

Mi riallaccio alla questione sollevata dall'onorevole Rosini; vorrei sapere se il presidente Fortini abbia informazioni più precise rispetto alla notizia secondo cui il pacchetto di maggioranza della Tirrena sarebbe stato già rilevato.

Faccio inoltre mia la richiesta avanzata dal presidente su eventuali suggerimenti relativi all'articolo 3.

Le preoccupazioni che emergono dalla relazione del presidente Fortini sono assolutamente condivisibili, ma, poiché esse sono già emerse in passato, gradirei avere copia di alcuni atti compiuti dall'ISVAP in passato per tentare di prevenire le situazioni fallimentari delle assicurazioni interessate ai provvedimenti di cui stiamo discutendo.

Sarebbe opportuno che la Commissione acquisisse tali atti per conoscere l'azione di controllo – nessuna accusa, per carita ! – compiuta dall'ISVAP istituto voluto dal legislatore proprio per prevenire alcune situazioni. In particolare, gradirei avere copia delle segnalazioni di vigilanza effettuate nell'ultimo triennio dalla Tirrena, dai suoi azionisti ed amministratori, nonché degli atti interni all'ISVAP relativi alla Tirrena.

DOMENICO FORTINI, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP*. L'ISVAP è tenuto in base ad una norma legislativa a dare atti e notizie su richiesta del Parlamento, per cui, se il presidente chiederà questi atti, li forniremo.

MARIO LETTIERI. Prendo atto della sua disponibilità, che del resto deriva da un preciso disposto legislativo.

CLAUDIO PIOLI. Mi associo a quanto è stato detto dai colleghi Lucarelli, Latronico e Lettieri. Puntualizzo solo che non ci è stato detto in questa sede – è la notizia più importante ! – quali atti di controllo siano stati compiuti soprattutto nel caso della Tirrena. A noi interessa proprio questa società; scusate, saremo romantici, ci siamo innamorati di questa situazione e vogliamo approfondirla !

Non ci è stato detto, per esempio, essendo noti gli squilibri patrimoniali, economici e finanziari di questa società, se siano stati presi provvedimenti nei confronti dei controllori per quanto riguarda le responsabilità patrimoniali, la responsabilità del mandato e via dicendo.

Sarebbe anche interessante sapere quali fossero le società di revisione della Tirrena e anche degli altri enti, qualora tali società di revisione abbiano operato e sia stata esercitata l'opzione da parte delle assemblee dei soci di nominarle per il periodo prestabiito dalla legge.

Non ci è stato inoltre detto quale possibilità esista, in via complessiva e particolare, di recupero delle somme che andrebbero cercate nelle tasche dei proprietari del capitale di queste società.

Non ci è stato detto quale sarebbe il *budget* economico e l'onere relativo al personale nel caso in cui, nella più sconsigliabile delle ipotesi – questo almeno è l'orientamento della lega nord – vengano concessi i finanziamenti necessari per tenere in piedi imprese che sono morte per il mercato.

Ho poi notato, dottor Fortini, che sono rilevabili nelle sue affermazioni alcune contraddizioni di natura economica; parlare di problemi per 780 dipendenti, che possono essere assorbiti dal mercato o dalle dodici compagnie più importanti, mi sembra una contraddizione evidente.

Da una parte si auspica un'Europa unita, in cui dovrebbe esserci più mercato, dall'altra vengono avallati progetti per il finanziamento di imprese che non sanno restare nel mercato per evidenti ragioni di *mala gestio*. Mi riferisco sinteticamente a quanto affermato dagli onorevoli Lucarelli e Latronico: non possiamo avere una biga con un cavallo che traina in una direzione ed un altro che spinge nell'altra. Dob-

biamo avere le idee più chiare; mi scusi, presidente Fortini, il suo intervento di questa mattina mi è sembrato molto poco chiaro.

SALVATORE VARRIALE. Signor presidente, eviterò in questo momento di sviluppare un intervento di carattere generale, anche perché le osservazioni espresse fino a questo momento dai colleghi configurano un quadro che suscita molte perplessità.

Vorrei limitarmi a porre un quesito che ritengo estremamente importante. Se dovessimo approvare questa legge e le compagnie oggi soggette all'amministrazione straordinaria dovessero ricevere, secondo le procedure indicate dal presidente Fortini, il contributo previsto (il 70 per cento delle riserve tecniche, oppure l'importo ammontante ai risarcimenti dovuti da ogni assicurazione), qualora queste stesse compagnie, dopo essere state risanate, a distanza di uno o due anni, si dovessero ritrovare nelle stesse condizioni di oggi, il fondo sarebbe ancora in grado di garantire i terzi per i danni avvenuti successivamente ? In altri termini, sussiste l'eventualità di attribuire un finanziamento alle compagnie in difficoltà, con il rischio che esse non riescano a risollevarsi, avendo accumulato un *deficit* di carattere strutturale e patologico, e di dovere, dopo breve tempo, tornare a garantire i sinistrati.

PRESIDENTE. Prima che il presidente Fortini risponda ai quesiti posti, do brevemente la parola all'onorevole Latronico per un chiarimento.

FEDE LATRONICO. Sono ben conscio del fatto che in caso di liquidazione coatta il fondo interviene a risarcire i sinistri, ma in questo caso tale ipotesi non è un'incognita, ma un dato statisticamente rilevabile, con un modesto, forse modestissimo margine di errore, appartenendo all'essenza stessa del rapporto assicurativo.

Inoltre, lo storno di capitali a favore di una società commissariata è una certezza che, in seguito all'approvazione della legge, risulterà moltiplicata (se la legge è uguale per tutti) per tutte le altre società poste in amministrazione controllata; il fondo quindi, verrebbe sicuramente depauperato in modo consistente.

DOMENICO FORTINI, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP*. Vorrei innanzitutto precisare che, nell'audizione del 23 luglio scorso presso la Commissione industria del Senato l'ISVAP ha riferito sulla situazione di ognuna delle società al momento in crisi sottoposte a commissariamento, dalla Tirrena alle società del gruppo SASEA.

Ricordo ancora una volta che, secondo il già citato articolo 7, ci troviamo di fronte a gravi carenze ed a ripetute irregolarità da parte delle società in oggetto. Mi limito soltanto ad affermare che, da quando sono stato nominato presidente e direttore generale dell'ISVAP, una delle mie prime preoccupazioni è stata quella di chiarire la situazione della Tirrena. I vari passi compiuti in tal senso hanno comportato la non facile dismissione dell'IFI; sono stati inoltre predisposti piani di finanziamento, che non sono giunti a realizzazione, ed è stato registrato l'interesse, poi venuto meno, all'acquisto della compagnia da parte dell'Aegon, (che è la seconda società assicurativa del mercato olandese). La situazione della Tirrena, come quella di altre società, ha formato inoltre oggetto di riunioni con l'ex sottosegretario Babbini, con la partecipazione dei sindacati, proprio in relazione a quanto previsto dall'articolo 7 della legge istitutiva dell'ISVAP.

È stato affermato che tutte le società, tranne una, sono di piccole dimensioni; tuttavia i fattori che incidono sull'andamento aziendale non si riducono soltanto a quello delle dimensioni delle imprese. Tra questi fattori pesa soprattutto lo squilibrio del ramo RC auto, che ha forse presentato un andamento peggiore di altri comparti. Esaminando le cinque società che ho indicato nella mia relazione, vediamo che l'Ambra presenta un'incidenza RC auto del 70,9 per cento, la Tirrena del 57,8 per cento, la FIRS del 59,7 per cento e così via. Esistono tuttavia altri aspetti negativi – sappiamo tutti che intorno all'Ambra si

sono svolte determinate operazioni – ragion per cui l'ISVAP, come in altri casi, ha sporto regolare denuncia alla procura della Repubblica.

Per la FIRS in un primo momento era stato richiesto dall'ISVAP il commissariamento; come è noto, però, esiste una particolare procedura per cui le proposte dell'Istituto vengono esaminate dalla commissione consultiva, chiamata ad esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante per il ministro. Inizialmente, la proposta dell'ISVAP non è andata avanti; essa è stata accolta solo in un secondo momento, quando è emerso che la società – senza che lo sapessero neppure gli azionisti di maggioranza – aveva raggiunto un *deficit* di circa 140 miliardi.

Per quanto concerne le dimensioni delle imprese, desidero rilevare che molto dipende dal rapporto di fiducia che si instaura tra assicuratori ed assicurati, per cui anche un'impresa di piccole dimensioni, purché ben gestita, può svolgere adeguatamente le sue funzioni.

A proposito della questione degli azionisti della Tirrena, l'ISVAP non è in possesso di elementi per esprimere un giudizio; ho ricevuto una lettera, datata 7 ottobre 1992, a firma di uno dei commissari, dottor Francesco Rosi, che dice: « Illustre presidente, mi premuro di trasmetterle il documento a lei indirizzato dal dottor Giovanni Amabile, dal quale emergerebbe la decisione della famiglia di farsi da parte al fine di favorire concrete proposte di intervento, volte a risolvere il problema Tirrena. Con l'auspicio che quest'atto formale possa anche fugare perplessità insorte in sede parlamentare circa l'opportunità di varare la famosa legge che ci interessa » – non capisco il significato di questa espressione ! – « le porgo i miei migliori saluti ». La lettera del senatore Amabile è del seguente tenore: « Egregio presidente, tengo ad informarla per sua opportuna conoscenza che in questi giorni abbiamo convenuto di rilasciare procura irrevocabile all'esercizio dei diritti di socio per tutte le azioni della compagnia Tirrena, di proprietà diretta ed indiretta della famiglia Amabile non gravate da pegno in favore di terzi, ad un ente che sia espressione degli agenti di assicurazione italiani. Tale procura, accompagnata dalla consegna materiale dei titoli, si trasformerà in proprietà delle azioni al realizzarsi di alcuni eventi, fra i quali si può indicare l'approvazione di un piano di risanamento di finanziamento da parte dell'organo di controllo e l'esecuzione dello stesso almeno per le sue fasi iniziali. Resto a sua disposizione ».

Al di là della semplice lettura di questi documenti, l'ISVAP non può dare particolare importanza e rilievo alla comunicazione; importanza e rilievo vengono invece dati al decreto ministeriale del 10 luglio scorso, del quale ho già dato precedentemente conto.

Con questa puntualizzazione mi richiamo alle esigenze di massima trasparenza indicate dall'onorevole Rosini; indubbiamente tale trasparenza dovrà interessare anche la posizione degli azionisti che hanno determinato una situazione di irregolarità della loro società.

Ritengo – ciò potrebbe essere meglio evidenziato da chi si è occupato più direttamente di formulare la proposta di legge – che nel testo sono contenute determinate griglie e condizioni che devono accompagnarsi all'eventuale finanziamento.

Ragionare di un finanziamento pari al 70 per cento, o in una misura maggiore, che andrebbe a tutte le società commissariate non mi sembra il modo migliore di considerare la materia: l'articolo 1 della proposta di legge fornisce infatti un quadro di valutazione assai ampio, rimesso all'esame del commissario ed alla valutazione del comitato di vigilanza. Se il commissario non intravede possibilità di salvezza, è improbabile che avanzi proposte di finanziamento e, qualora lo facesse, non credo che queste verrebbero approvate.

Per quanto concerne il tasso di interesse, l'Istituto ritiene che dovrebbe trattarsi di tasso agevolato. Non possiamo tuttavia entrare nel merito: l'ISVAP è un ente ausiliario dello Stato ed io sono lieto essere stato invitato a questa audizione; il discorso è però andato al di là dell'oggetto

immediato. Non possiamo dimenticare la nostra funzione e la nostra posizione, soggette a precisi limiti, oltre i quali la responsabilità è del Governo.

SALVATORE VARRIALE. Corriamo il rischio di pagare due volte ?

DOMENICO FORTINI, *Presidente e direttore generale dell'ISVAP*. Non vedo questo rischio. Sappiamo tutti che la gestione straordinaria può durare un anno e può essere prorogata di un ulteriore anno: o in questo periodo si verifica l'intervento di terzi oppure la società in oggetto è sottoposta a liquidazione coatta. Non vedo, quindi, il rischio di pagare due volte; tra l'altro il limite del finanziamento è al di sotto dell'importo dei sinistri.

Desidero altresì richiamare l'attenzione degli onorevoli membri della Commissione sul fatto che una delle società considerate (potrebbe tuttavia non essere la sola oggetto in futuro di commissariamento) tratta anche il ramo vita, come per altro accennato in sede di relazione.

L'ISVAP, pertanto, in tutte le riunioni effettuate, in sede ministeriale e di Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha ritenuto opportuno manifestare la preoccupazione che al momento della liquidazione coatta gli assicurati del ramo vita finiscano per non essere garantiti.

Ci siamo chiesti, in riferimento a tale problema, se l'articolo 32, comma 2, del testo unico del 1959, che consente di tenere separati i beni vita da quelli afferenti le obbligazioni per danni, sia tuttora vigente. Accogliendo la nostra preoccupazione, il Ministro dell'industria ha proposto una norma di interpretazione autentica per chiarire che l'articolo 32 in oggetto resta valido anche successivamente all'entrata in vigore della legge n. 742 del 1986, che affronta la materia nel secondo comma dell'articolo 80.

Per quanto riguarda il ramo vita, esiste anche il problema dell'articolo 71 della legge n. 742 del 1986, che affida all'INA il ramo vita delle società in liquidazione coatta. Occorre infatti chiarire se tale norma sia ancora vigente dopo la privatizzazione dell'INA.

Sempre in materia di ramo vita, desidero conclusivamente accennare ad alcune problematiche di natura amministrativa che si porrebbero nell'ipotesi di liquidazione coatta amministrativa di un'impresa di assicurazione sulla vita. Le riflessioni dell'istituto sono sintetizzate in un breve appunto che, dando per scontato che l'INA conservi l'attuale ruolo in materia, rileva quanto segue: « Nell'ipotesi che le attività in patrimonio siano congrue, al fine della copertura delle riserve tecniche, non dovrebbero porsi problemi dal punto di vista patrimoniale, tenuto conto che il recente decreto legge ha destinato all'adempimento delle corrispondenti obbligazioni le predette attività. Il trasferimento all'INA dei contratti determinerà tuttavia la successiva gestione da parte dell'Istituto del residuo rapporto assicurativo. Da ciò consegue che il predetto Istituto potrà procedere all'emissione di quietanze, al pagamento di capitali assicurati a scadenza o in caso di decesso, al pagamento dei riscatti, alla modifica delle riserve per intervenuta riduzione, solo se disporrà di ogni riferimento di tipo amministrativo, contabile e tecnico in ordine al portafoglio trasferito. Gli adempimenti di natura amministrativa dell'INA sono altresì condizionati dalla capacità informatica dell'Istituto di adottare a livello interno le procedure di gestione disponibili presso la società posta in liquidazione coatta amministrativa. Ulteriore problema si porrà per l'incasso dei premi di annualità successive, dovendo colloquiare l'assicurato con la rete agenziale dell'INA anziché con quella dell'impresa posta in liquidazione coatta ».

Mi preme in sostanza sottolineare che, pur nell'ipotesi che il decreto legge sia convertito e che le riserve tecniche siano adeguate, al momento opportuno sarà necessario affrontare i problemi di gestione che si porranno a carico dell'INA.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Fortini. Ritengo che questo incontro sia stato utile ai fini del necessario chiarimento dei dubbi e degli interrogativi insorti in seno alla Commissione, che potrà più approfon-

ditamente valutare il contenuto della proposta di legge n. 1501.

Nel corso dell'audizione sono state altresì poste domande riguardanti l'attività ispettiva e di controllo del settore: mi riservo di investirne l'ufficio di presidenza della Commissione, per esaminare l'eventuale necessità di conseguenti iniziative legislative, anche in relazione ai compiti dell'ISVAP.

Ringraziando nuovamente lei ed i suoi collaboratori, dottor Fortini, per la completezza della illustrazione effettuata, esprimo l'auspicio che il Parlamento, avendo a disposizione i necessari elementi di conoscenza, possa decidere, evitando di fare ulteriormente ricorso all'ISVAP per attingere informazioni.

Variazione nella composizione della Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che, su richiesta del gruppo del PSI, l'onorevole Paris Dell'Unto è sostituito dall'onorevole Rino Formica.

La seduta termina alle 11,5.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 12 ottobre 1992.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

STC11-6-AU-III
Lire 1000