COMMISSIONE VI

FINANZE

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 SETTEMBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MANFREDO MANFREDI**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Votazione finale e approvazione):

Adeguamento alle direttive 83/181/CEE e 83/183/CEE, del 28 marzo 1983, come modificate, rispettivamente, dalle direttive 88/331/CEE, del 13 giugno 1988, e 89/604/CEE, del 23 novembre 1989, concernenti franchigie fiscali applicabili a talune importazioni definitive di beni (956) 13

Manfredi Manfredo, *Presidente* 15

Proposta di legge (Discussione e rinvio):

Senatori CITARISTI ed altri: Intervento finanziario per le imprese di assicurazione in amministrazione straordinaria (*Approvata dalla X Commissione permanente del Senato*) (1501) 16

Manfredi Manfredo, *Presidente* 16, 17

Lucarelli Luigi (gruppo PSI) 17

Rosini Giacomo (gruppo DC), *Relatore* 16

Votazione nominale:

Manfredi Manfredo, *Presidente* 15

ALLEGATO (documento integrativo presentato dal relatore Giacomo Rosini) 19

La seduta comincia alle 16,5.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Votazione finale del disegno di legge: Adeguamento alle direttive 83/181/CEE e 83/183/CEE, del 28 marzo 1983, come modificate, rispettivamente, dalle direttive 88/331/CEE, del 13 giugno 1988, e 89/604/CEE, del 23 novembre 1989, concernenti franchigie fiscali applicabili a talune importazioni definitive di beni (956).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la votazione finale del disegno di legge: « Adeguamento alle direttive 83/181/CEE e 83/183/CEE, del 28 marzo 1983, come modificate, rispettivamente, dalle direttive 88/331/CEE, del 13 giugno 1988, e 89/604/CEE, del 23 novembre 1989, concernenti franchigie fiscali applicabili a talune importazioni definitive di beni ».

Come la Commissione ricorda, nella seduta del 17 settembre scorso era stata rinviata la votazione finale del disegno di legge in attesa dei pareri delle Commissioni competenti.

Comunico che la I e la V Commissione hanno espresso parere favorevole. Trattandosi di un articolo unico, passiamo alla votazione finale del disegno di legge, dopo la quale sospenderò la seduta fino alle 18,30.

Votazione nominale.

PRESIDENTE. Indìco la votazione nominale sul disegno di legge in esame.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Adeguamento alle direttive 83/181/CEE e 83/183/CEE, del 28 marzo 1983, come modificate, rispettivamente, dalle direttive 88/331/CEE, del 13 giugno 1988, e 89/604/CEE, del 23 novembre 1989, concernenti franchigie fiscali applicabili a talune importazioni definitive di beni » (956):

Presenti	28
Votanti	27
Astenuti	1
Maggioranza	14

Hanno votato *sì*	26
Hanno votato *no*	1

(La Commissione approva).

Hanno votato sì:

Asquini, Astori, Biasutti, Dalla Via, Di Pietro, Ferrari Wilmo, Flego, Garesio, Iannuzzi, Latronico, Lettieri, Lucarelli, Manfredi, Monello, Pagano, Parigi, Patria, Pinza, Pioli, Piro, Pollichino, Serra, Sidra, Susi, Turci e Varriale.

Ha votato no:

Albertini.

Si è astenuto:

Bianchini.

La seduta, sospesa alle 16,15, è ripresa alle 18,35.

Discussione della proposta di legge senatori Citaristi ed altri: Intervento finanziario per le imprese di assicurazione in amministrazione straordinaria (Approvata dalla X Commissione permanente del Senato) (1501).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Citaristi, Gianotti, Di Benedetti, Montini, Ladu, Bonferroni, Lazzaro, Brina e Forcieri: « Intervento finanziario per le imprese di assicurazione in amministrazione straordinaria », già approvata dalla X Commissione permanente del Senato nella seduta del 7 agosto 1992.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Rosini.

GIACOMO ROSINI, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, pur avendo predisposto un documento scritto che illustra il contenuto delle norme, non posso esimermi dal formulare alcune considerazioni preliminari. Sento infatti l'esigenza di fornire alla Commissione gli elementi necessari ad assumere decisioni ponderate. Ancor più in questo momento in cui spesso il Parlamento deve deliberare sospinto dall'incalzare di continue urgenze, sembra opportuno tener presente l'antica massima latina *festina lente*.

Indubbiamente esistono fondate ragioni per procedere ad una sollecita approvazione della proposta di legge in esame, secondo quanto richiesto anche dalle organizzazioni sindacali. Preannuncio pertanto fin d'ora che non presenterò emendamenti al testo trasmessoci dal Senato.

Le misure legislative in discussione possono essere inquadrate nell'alveo di una legislazione che è venuta maturando nell'ultimo quindicennio al fine di salvaguardare l'interesse collettivo nelle situazioni di crisi delle imprese, anteriormente considerate dalla legge fallimentare con l'unico scopo di tutelare la *par condicio* tra i creditori. In particolare la legge Prodi prevede misure che, ove ricorrano determinate circostanze e condizioni, privilegiano l'interesse della collettività a considerare il soggetto impresa nella sua funzione sociale di fonte di reddito e di occupazione.

Questa impostazione legislativa è stata seguita non soltanto per le industrie, ma anche per le società bancarie. Ritengo quindi che non esista alcuna difficoltà a ricorrervi anche in relazione al settore delle imprese assicurative, non soltanto nella fase del commissariamento, ma anche al fine di un rilancio delle stesse, quando ne sussistano le condizioni.

Le norme in esame devono però essere considerate avendo anche presente la situazione in cui versa l'intero settore delle imprese assicurative, anche al fine di disegnare misure non soltanto indirizzate ad affrontare alcune situazioni contingenti, ma valide anche ad affrontare future condizioni di crisi.

Non possiamo altresì dimenticare che il sottosegretario all'industria titolare della delega per il comparto assicurativo nel precedente Governo ebbe già un anno fa ad affermare che il sistema assicurativo italiano era vicino al collasso e che almeno 30 imprese erano prossime al commissariamento. Ebbene, da allora ad oggi nulla è intervenuto a mutare la situazione, che anzi si è aggravata. Se questo stato di cose dovesse perdurare fino al 31 dicembre 1993, non si può prevedere cosa rimarrebbe a quella data del sistema assicurativo italiano, che potrebbe ridursi ad un ristrettissimo oligopolio, condizionato dal preponderante peso delle società straniere, che oggi controllano ben il 30 per cento del nostro mercato di settore.

Stante questa situazione, sarebbe stato forse opportuno procedere, prima della approvazione del provvedimento in esame, ad una serie di audizioni sulla condizione del sistema assicurativo nazionale, acquisendo le opinioni e le proposte del Governo, dell'ISVAP dei commissari attualmente incaricati e dei titolari del fondo vittime della strada.

Poiché la proposta di legge in discussione prevede di attingere a tale fondo, credo sia nostro dovere chiederci se la sua consistenza presente e futura è tale da sostenere gli impegni che ad esso si vogliono addossare, ancor più in previsione di una estensione delle situazioni di applicazione dei benefici della legge. È chiaro che il rifinanziamento del fondo non potrà non pesare sulle polizze assicurative.

Ritengo che non sia possibile superare la situazione di crisi che caratterizza il sistema assicurativo italiano senza approvare in tempi ristrettissimi la riforma dell'RC auto, che il Capo dello Stato rinviò alle Camere a cavallo del loro scioglimento.

Logica vorrebbe che la proposta di legge in esame fosse esaminata e varata successivamente a tale riforma. Se uno strappo alla logica può tuttavia essere compiuto, occorre che Governo e Parlamento sappiano di doversi assumere immediatamente le proprie responsabilità in ordine agli aspetti più generali del problema.

Per quanto riguarda il merito della proposta di legge, essa non fa che aggiungere alla normativa preesistente un braccio finanziario che consenta il rilancio delle imprese commissariate. Come ho preannunciato inizialmente, ho predisposto un testo scritto , contenente la descrizione delle norme, di cui evito la lettura ai colleghi, chiedendo al presidente di autorizzarne la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Rosini, rimane stabilito che il documento integrativo della relazione da lei consegnato sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Nel ringraziarla per la relazione svolta, onorevole Rosini, desidero inoltre manifestare il mio consenso circa l'esigenza da lei manifestata di approvare tempestivamente la riforma dell'RC auto e il provvedimento di riordino del settore assicurativo, attualmente all'esame del Senato. La invito anzi a formulare un ordine del giorno che impegni il Governo a dare risposta ai problemi da lei giustamente evidenziati.

Ricordo che per l'approvazione della proposta di legge in esame è necessario attendere il parere della V Commissione, che non mancherò di sollecitare.

LUIGI LUCARELLI. Anche in considerazione del fatto che occorre attendere il parere della Commissione bilancio, chiedo che il seguito della discussione sulle linee generali della proposta di legge sia rinviato ad altra seduta.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 1° ottobre 1992.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTO INTEGRATIVO DELLA RELAZIONE DELL'ONOREVOLE GIACOMO ROSINI

Onorevoli colleghi, nell'affrontare l'esame del provvedimento legislativo sottoposto alla nostra approvazione, sembra utile svolgere delle più ampie considerazioni sulla norma in argomento, riprendendo le riflessioni di fondo già effettuate nell'altra sede parlamentare e sviluppandone alcune altre, che consentano di fare maggiore chiarezza sull'insieme delle disposizioni e rendano ancor più evidenti le finalità complessive del provvedimento medesimo.

Innanzitutto, va ricordato che l'opportunità di trovare una soluzione al problema del finanziamento delle imprese di assicurazione in amministrazione straordinaria, ricorrendo alle disponibilità patrimoniali del fondo di garanzia per le vittime della strada, rinviene sostanzialmente le sue motivazioni, nell'ipotesi prospettata dall'ISVAP nelle "considerazioni conclusive" del "Rapporto sull'attività dell'Istituto nell'anno 1991", che è stato recentemente inviato al Governo ed al Parlamento, in ottemperanza a precisa statuizione normativa (e ciò con riferimento a quanto previsto all'articolo 14, lettera (n, della legge istitutiva dell'organo di vigilanza, che attribuisce ad esso la facoltà di proporre modifiche legislative, da inoltrare al Ministero

competente, una volta approvate dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto).

Rilevato come l'articolo 7 della legge n. 576 del 1982 abbia istituito, ormai da un decennio, il regime della amministrazione straordinaria degli enti e delle imprese di assicurazione, e che, più recentemente, l'articolo 2 della legge n. 20 del 1991 ha modificato lo schema in precedenza fissato, delineando in maniera più puntuale la figura del commissario, prevedendo la sostituzione dei disciolti organi amministrativi e sindacali ordinari della società con uno o più commissari straordinari e con un comitato di sorveglianza, l'ISVAP sottolinea il fatto che "l'amministrazione straordinaria assurge a sistema di prevenzione della liquidazione, tendente a promuovere il risanamento di imprese di assicurazione in crisi". E ciò con esplicito riferimento a quanto contenuto nella relazione di presentazione al disegno di legge divenuto legge n. 20 del 1991, ove si afferma che "si tratta, come è noto di uno strumento giuridico che, di fronte alla crisi di un'impresa, tende non tanto a conseguire soluzioni liquidatorie, che portano alla dissoluzione dell'impresa..., quanto a realizzare istanze di conservazione

dell'impresa, in funzione dell'interesse alla preservazione dell'organismo produttivo, del suo avviamento, del suo patrimonio di conoscenza, nonché del grado di occupazione che consente di mantenere".

Tuttavia, prosegue l'ISVAP, "la normativa sull'amministrazione straordinaria delle imprese di assicurazione in crisi attribuisce al commissario straordinario tutti i poteri necessari per perseguire il risanamento" dell'impresa, ma non mette a disposizione dello stesso "mezzi finanziari aggiuntivi rispetto a quelli che egli trova nella società al momento del commissariamento o che siano prodotti dalla continuazione da parte sua dell'esercizio dell'impresa assicurativa".

Tali considerazioni di grande rilievo per le valutazioni che si devono compiere sull'argomento in esame, si ritiene vadano fatte proprie dal Parlamento, con il maggiore e più ampio consenso di tutte le forze politiche. Ciò anche alla luce di un precedente giurisprudenziale che ha già sottolineato la straordinarietà della gestio

ne commissariale rispetto alle norme applicabili alla gestione ordinaria ed agli amministratori e sindaci ordinari, rappresentato dalla

decisione della Corte di Cassazione (sezione I, del 28 giugno 1980 n. 4089, presidente Marchetti) resa in riferimento alle aziende di credito, sottoposte - come le imprese di assicurazione - ad una disciplina speciale e prevalente sulle norme di diritto comune, in cui si afferma che "dal complesso delle richiamate disposizioni, coerentemente interpretate, si trae il principio che, ..., l'amministrazione straordinaria, ..., per i connotati autoritativi e pubblicistici di tale amministrazione, (le aziende di credito) rimangono assoggettate alla disciplina comune solo in quanto di concili con la disciplina speciale e che, ... le norme comuni, che precedono lo scioglimento della società non operano e riprendono vigore solo quando sia stata ripristinata la gestione ordinaria dell'impresa".

Tale necessità che ne consegue, di fornire idonei mezzi finanziari alla gestione commissariale, fà sì che la soluzione sottoposta al nostro esame, di fare ricorso alle disponibilità del fondo di garanzia per le vittime della strada, risulti essere quanto mai accettabile per diversi ordini di motivi.

Innanzitutto, con riferimento alle soluzioni di cui alla cosiddetta legge Prodi del 3 aprile 1979, n. 95, ed inoltre al fatto che per le aziende di credito, hanno operato e continuano ad operare norme e meccanismi di vario tipo che, per citare i casi più rilevanti, dal più lontano *crak* del Banco Ambrosiano, al più recente dissesto, della Cassa di Risparmio di Prato, pur in presenza di *deficit* di entità colossale, hanno salvaguardato la sopravvivenza delle aziende medesime.

In secondo luogo, considerando che le aziende industriali in crisi, sulla base di varie condizioni, fanno ricorso alla cassa integrazione guadagni, pur continuando a distribuire utili ai propri azionisti.

E, in terzo luogo, per entrare nel tema proprio del settore assicurativo, valutando che, "detto intervento finanziario" può realizzarsi per il tramite del fondo di garanzia per le vittime della strada, "considerato che la situazione di crisi investe sempre società esercenti l'assicurazione della responsabilità civile ... ("R.C. Auto") 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 provocati da 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. E, nell'ipotesi che 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" (ISVAP).

Il testo normativo al nostro esame altro non è dunque, che la trasposizione, sul concreto piano legislativo, delle indicazioni fornite dall'ISVAP nelle citate sue "*considerazioni conclusive*".

Ma le riflessioni sin qui svolte devono consentire al Parlamento di dare maggiore chiarezza ad alcune delle previsioni contenute nella normativa in oggetto.

Il primo comma prevede che il commissario possa presentare "motivata richiesta" di finanziamento al Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato", dopo avere "accertata la situazione patrimoniale, finanziaria e tecnico- commerciale dell'impresa" e "qualora ritenga che sussistano le condizioni per procedere al risanamento della medesima". Detta indicazione vale, evidentemente, per il commissario, al cui

potere discrezionale la norma riconosce la capacità di avviare" il procedimento amministrativo destinato a concludersi con decretazione ministeriale, che, su conforme parere dell'ISVAP e sentita la commissione consultiva, varrà a concedere il finanziamento, ed a determinare i tempi per l'erogazione, nonché le condizioni e i tempi per la restituzione alla gestione del fondo di garanzia per le vittime della strada (commi 2 e 3). Ma essa non può non rappresentare anche la condizione che, una volta, verificata tramite l'ISVAP e la "Commissione consultiva per le assicurazioni private" alla emanazione del decreto.

Quanto agli elementi che concorrono, in tutto o in parte, a realizzare le condizioni di procedibilità dell'*iter* amministrativo per la concessione del finanziamento, sarà certamente utile e necessario fare richiamo alla relazione alla legge n. 20 del 1991, citata anche dall'ISVAP, nella quale, come già ricordato, si fa riferimento all'"interesse alla preservazione dell'organismo produttivo, del suo avviamento, del suo patrimonio di conoscenza, nonché del grado di occupazione che consente di mantenere". Da tale eloquente indicazione si trae il convincimento che il finanziamento potrà essere opportunamente

richiesto e correttamente erogato in presenza di oggettive e reali condizioni, anche concretamente verificabili al momento della decisione, quali ad esempio:

a) l'esistenza di un organismo produttivo dotato di effettiva vitalità, che si manifesti attraverso l'efficienza delle sue strutture aziendali, la valida presenza sul territorio sia con le proprie strutture che con la rete agenziale, capaci pur nelle difficoltà contingenti di garantire un ancor importante rapporto con la clientela ed il conseguente mantenimento dei contratti;

b) la realtà rappresentata da un andamento tecnico e da risultati della gestione industriale, che, pur se di segno negativo non siano in palese contrasto con i risultati medi del settore assicurativo;

c) la valutazione dell'andamento nel tempo della gestione stessa, ossia il poter constatare un progressivo miglioramento, già resosi evidente, nella gestione industriale rispetto ai risultati di precedenti esercizi;

d) la rilevanza dei livelli occupazionali diretti ed indiretti, correlati alla sopravvivenza dell'organismo produttivo;

e) la realistica previsione dei vantaggi derivanti dall'utilizzo delle disponibilità dei mezzi finanziari, anche con riferimento all'onere economico del finanziamento.

L'indicazione dei suddetti criteri, certamente non tassativa e non esaustiva, può rappresentare un utile contributo del legislatore in questa fase di riflessione e di valutazione sulla reale portata della norma in esame. essa va, comunque, correlata alla già richiamata considerazione, fatta propria anche dall'ISVAP che trattasi di un intervento anticipato del fondo di garanzia per le vittime della strada, rispetto a ciò che il Fondo avrebbe in ogni caso erogato in caso di liquidazione coatta amministrativa. Ed infatti, a seguito degli emendamenti presentati ed approvati dal Senato, si è stabilito in maniera inequivoca, che il finanziamento deve essere utilizzato esclusivamente per il pagamento dei danni relativi alla assicurazione obbligatori della R.C.A. e con una limitazione temporale riferita ai risarcimenti dovuti per sinistri avvenuti antecedentemente alla messa in ammini-

strazione straordinaria dell'impresa o nei casi di impresa già in stato di amministrazione straordinaria, avvenuti prima della entrata in vigore della legge (commi 2 e 4- *bis*).

Circa i tempi di erogazione del finanziamento, da stabilirsi nel decreto ministeriale di concessione, pare evidente che essi vadano determinati con riferimento ad un piano di utilizzo predisposto dal commissario, debitamente verificato dall'ISVAP, ovvero, in maniera meno rigida, con riguardo ai sinistri progressivamente liquidati dall'impresa, partendo dall'impiego di un fondo iniziale, concesso per l'avvio dell'attività di smobilizzo.

Nella previsione relativa agli interessi sul finanziamento, di cui al comma 3, cui si accompagna correttamente quella di un margine di intermediazione iniziale ed *una tantum* per un massimo dell'1,50 per cento, viene fatto riferimento ad un tasso variabile nel tempo correlato ad un determinato indice.

Per tale indice, tenuto conto dei recenti orientamenti governativi in materia di privatizzazioni, si ritiene che il Governo possa assumere la base di computo del tasso da applicare quello della provvista per il

finanziamento praticato sia dalle BIN che dal sistema bancario in genere, con la raccolta di mezzi finanziari, sia dalla clientela che dal mercato interbancario; tassi rilevabili in medie di costo periodicamente evidenziate dai vari organismi di settore (Banca d'Italia, ABI).

Un elemento delicato rilevante del provvedimento in discussione è rappresentato dalla necessità di non favorire il gruppo di controllo precedente od attuale dell'impresa in amministrazione straordinari, che si sia eventualmente reso responsbile dello stato di crisi aziendale. Di tale esigenza si fa parzialmente carico il comma 5, che prevede vantaggi unicamente in favore di un nuovo azionariato di controllo. Pare difficile fornire elementi di riferimento più precisi, per vari ordini, di considerazioni. Più in generale, come sovente rilevato dall'ISVAP, risulta difficile in quanto il settore assicurativo è di per sè in grave crisi, sia a causa delle tariffe dell'assicurazione, obbligatoria R.C. Auto, giudicate generalmente insufficienti dallo stesso organo di controllo, che per l'esplosione della macro e micro-criminalità, elementi questi che hanno contribuito in maniera

pressocché determinante ai risultati negativi di molte imprese. In particolare, risulta estremamente complesso il prevedere, nell'ambito di una norma di carattere generale, le varie fattispecie e le relative conseguenze da trarsi nelle specifiche situazioni. Non può ignorarsi, d'altronde, che già esistono varie misure sanzionatorie di legge, sia nei riguardi degli azionisti che degli amministratori, che, a seconda dei casi, tanto l'autorità amministrativa che quella giudiziaria sono chiamate ad applicare con riferimento alle fattispecie concrete .

Si reputa comunque indispensabile e doveroso invitare fermamente il Governo e l'Istituto di vigilanza ad evitare che, grazie al finanziamento previsto dalla presente legge, dei gruppi azionari di controllo che si siano resi responsabili delle crisi aziendali possano continuare a mantenere tale loro posizione al termine dell'amministrazione straordinaria ed al momento della ripresa di quella ordinaria.