COMMISSIONE VI

**FINANZE**

**5.**

# SEDUTA DI MARTEDÌ 6 OTTOBRE 1992

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MANFREDO MANFREDI**

## INDICE

PAG.

**Proposta di legge** (Seguito della 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) ..... 39

Manfredi Manfredo, *Presidente* ..... 39, 41, 43, 44

Bergonzi Piergiorgio (gruppo rifondazione comunista) ..... 43

Farace Luigi, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* ..... 43

Grillo Salvatore (gruppo repubblicano) ..... 44

Lettieri Mario (gruppo PDS) ..... 42, 43

Lucarelli Luigi (gruppo PSI) ..... 39, 44

Pioli Claudio (gruppo della lega nord) ..... 41

Rosini Giacomo (gruppo DC), *Relatore* ..... 43

**Variazione nella composizione della Commissione:**

Manfredi Manfredo, *Presidente* ..... 44

**La seduta comincia alle 9,15.**

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

**Seguito della 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 il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Citaristi ed altri: « Intervento finanziario per le imprese di assicurazione in amministrazione straordinaria », già approvata dalla X Commissione permanente del Senato nella seduta del 7 agosto 1992.

Proseguiamo la discussione sulle linee generali della proposta di legge.

LUIGI LUCARELLI. Desidero dichiarare con grande chiarezza che la proposta di legge in esame mi induce ad una serie di perplessità, che attengono alla filosofia ispiratrice del provvedimento, al modo in cui esso è stato costruito ed alla cornice che lo contorna.

Ci troviamo di fronte ad una proposta di legge già approvata dal Senato che attiene ad un intervento finanziario per le imprese di assicurazione in amministrazione controllata. Discutiamo di questo nel momento in cui, come è noto a tutti, al Senato è in discussione la riforma complessiva della materia della responsabilità civile auto. Ciò mi pare già di per sé una circostanza abbastanza originale: disciplinare l'eccezione prima di disciplinare la regola è un' inversione logica, una forzatura politica e certamente un modo non buono per dare organicità ad una materia delicata e complessa come quella assicurativa.

Mi domando poi quale sia la finalità reale della proposta di legge in esame. Il relatore, collega Rosini, infatti, ci ha offerto una chiave interpretativa, secondo la quale il provvedimento deve servire a sanare la situazione di certe aziende rispetto a forme di sinistri che comunque già vengono garantiti sul piano del risarcimento dal fondo di garanzia esistente presso l'INA.

Non penso che la proposta di legge vada nel senso della tutela dei sinistrati: a ciò infatti già provvede il fondo di garanzia e non vi è bisogno di un provvedimento rafforzativo.

Inoltre, non mi pare che la proposta di legge sia un provvedimento destinato a garantire i dipendenti di aziende in amministrazione controllata, che, come è noto, dispongono già di un sistema di tutela grazie al previsto intervento delle grandi compagnie assicurative.

La natura della proposta di legge deve essere quindi ricercata nella volontà di provvedere, attraverso un intervento finanziario disciplinato normativamente, ad una ipotesi di sostegno di compagnie di assicurazione. Un intervento che, se venisse, come formalmente appare, semplicemente ridotto all'ambito dell'operazione risarcitoria a favore del danneggiato, apparirebbe tautologico.

In generale, mi sembra che la proposta sia chiaramente ispirata da una volontà di intervento a favore di imprese in difficoltà, per le quali, con decreto del

ministero dell'industria (un decreto rispetto ai cui contenuti, per la verità, si resta molto nel generico), si immagina una operazione di risanamento aziendale.

Occorre considerare le caratteristiche di questo intervento finanziario e bisogna capire anche bene – io aggiungo – quali siano le caratteristiche delle compagnie di assicurazioni cui esso si rivolge.

I caratteri dell'intervento finanziario sono un po' generici: si parla di un finanziamento concesso nel limite massimo del 70 per cento dell'importo delle riserve tecniche (e questo potrebbe rappresentare un ancoraggio a un dato patrimoniale chiaro), tuttavia, dopo aver affermato la regola, si sancisce l'eccezione, affermando « o del 70 per cento delle riserve disposte dall'ISVAP ».

Mi domando allora se non possa avvenire che una compagnia di assicurazione, disponendo di un miliardo di riserve tecniche stanziate e di 50 miliardi di previsione ISVAP, si veda calcolare il 70 per cento sui 50 miliardi. Questo è un ottimo modo per scollegare l'intervento finanziario da qualsiasi forma di patrimonializzazione.

C'è poi il problema della natura di queste società assicurative, che, stando all'esperienza maturata (vi sono stati sei casi di società in liquidazione coatta amministrativa), sono sempre state compagnie di assicurazione rispondenti a caratteristiche specifiche, essendo private, avviate ad una fase di commissariamento straordinario dopo una consistente depatrimonializzazione e presentando, in ragione del loro portafoglio rischi, una predisposizione naturale alla raccolta di fondi ed al tempo stesso alla accentuazione del rischio assicurativo.

Come tutti sanno, un portafoglio rischi equilibrato alterna ad un 50 per cento di rischi semplici (RC auto) un 50 per cento di altri rischi. Ebbene, tutte le compagnie che vanno in amministrazione straordinaria presentano in genere un portafoglio RC auto di oltre l'80 per cento; condizione questa che testimonia chiaramente il superamento di una fase fisiologica ed il passaggio ad una fase patologica, in cui – sia ben chiaro – l'intervento finanziario di risanamento diviene rischiosissimo, per cui esso non viene effettuato o non è stato effettuato dalle dodici compagnie primarie, in ragione, non solo di un basso interesse rispetto alle caratteristiche dell'azienda, ma anche per un bassissimo interesse rispetto al contenuto del loro portafoglio.

Si tratta inoltre di capire in cosa consista l'interesse pubblico prevalente di compagnie private che sono in genere state gestite in maniera assai allegra. Vengo dalla Campania ed ho vissuto da vicino l'esperienza della Lloyd Centauro di Ninì Grappone: so bene cosa siano queste compagnie.

L'elemento della proprietà, nel provvedimento in esame, rileva solo in una fase, che mi permetto di definire abbastanza originale, quella dell'avvenuto risanamento. Nella proposta di legge, infatti, si ipotizza che una compagnia di assicurazione privata possa essere risanata con rischio a tutto carico dello Stato e, una volta avvenuto il risanamento, essere alienata a terzi con la sola previsione che quanto avvenuto rilevi ai fini di un programma di ammortamento. Tale impostazione è veramente originale.

Potremmo immaginare che il problema della proprietà rilevi prima e quindi che, se una compagnia privata diviene pubblica, lo Stato la risani, ma per questo vi è già la norma di riferimento e quindi non serve questa legge. Immaginare invece un risanamento ad altissimo rischio, lasciando infine la proprietà in mano privata, e poi illudersi che ci sia un privato che si trovi l'azienda risanata e per guadagnare sei mesi nel programma di ammortamento del mutuo non ceda a terzi, mi sembra voler formulare una ipotesi, non dico di scuola, ma veramente sorprendente.

Per comprendere la portata del problema, basta accennare alla differente natura del fondo interbancario, che risponde a ben diversi sistemi di controllo e dispone di ben altri strumenti di garanzia: esso è costituito dalle banche, mentre il fondo di garanzia per rischi da

infortunio sulla strada si sorregge con i contributi degli assicurati, che versano una ritenuta dello 0,50 per cento, che le compagnie girano all'INA, esistendo quindi il rischio che lo *spreed* a carico dell'assicurato raggiunga il 3 per cento in caso di depauperamento del fondo.

L'attuale contenuto della proposta di legge induce quindi, per quanto mi riguarda, a notevolissime perplessità.

Speravo che si potesse giungere a questa discussione dopo aver ascoltato i rappresentanti dell'ISVAP, anche perché questo istituto dovrebbe fornirci molta materia del contendere, essendo noto che vi sono una serie di altre compagnie che pure si apprestano ad andare in amministrazione controllata (in modo particolare sembra che la MAA, altra compagnia privata dell'ultima ora, stia per passare a miglior sorte).

Vorremmo capire molto bene in che modo questo sistema di controllo attivato dall'ISVAP riesca a garantire con largo ed adeguato anticipo una possibilità di intervento in questo settore delicato o quanto invece esso si manifesti solamente come una forma di controllo esterno ed assai superficiale.

Vorrei infine sottolineare una incongruenza del testo in esame, che, al comma 2 dell'articolo unico, in un contesto di affermazione di regole e di sostegno dell'eccezione, fa riferimento ad un particolare tipo di sinistrosità, quello riguardante i sinistri utili ai fini dell'intervento finanziario, cioè quelli maturati alla data di entrata in vigore della legge. Questa norma è davvero troppo specifica e risponde ad un nome e ad un cognome evidenti: essa quindi in nessuna maniera può configurarsi come norma di carattere generale.

Ritengo che la Commissione debba valutare l'opportunità di accantonare l'esame del provvedimento, attendendo innanzitutto la definizione normativa della materia dell'RC auto, dovendosi disciplinare prima la norma e poi considerare l'eccezione. Inoltre, nell'ambito del contenuto della proposta di legge, bisogna valutare il prevalente interesse pubblico, che si deve certamente sottintendere e che deve essere definito attraverso un sistema di griglie di protezione che consentano di non fare del provvedimento uno strumento indiscriminato di finanziamento di compagnie che nessuno ha voluto e che, attraverso questa forma di intervento pubblico, potrebbero trovare ragioni di sopravvivenza slegate da qualsiasi logica di convenienza o di mercato.

PRESIDENTE. Desidero precisare, onorevole Lucarelli, che nella seduta del 1° ottobre, in seguito alla relazione dell'onorevole Rosini, la Commissione si è posta il problema di consultare l'ISVAP, l'audizione del cui presidente avrà luogo giovedì 8 ottobre alle 9,30.

Mi sembra giusto che tale audizione avvenga successivamente all'avvio della discussione sulle linee generali, perché meglio affiorino le esigenze di chiarimento, come è stato per altro confermato dal suo stesso intervento.

CLAUDIO PIOLI. Signor presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte ad una richiesta di agevolazione di privati, non trattandosi certo di venire incontro alle esigenze dei danneggiati in attesa di risarcimento da parte delle assicurazioni (esiste un fondo costituito per sopperire ai casi di insolvenza delle compagnie assicuratrici). Siamo di fronte ad un intervento finalizzato a tenere in piedi con le pinze, come la biancheria stesa, delle compagnie di assicurazione che probabilmente sono state gestite molto male. Il collega Latronico, di cui preannuncio l'intervento, affronterà il merito del problema.

Siamo di fronte a situazioni di *mala gestio* in un momento in cui non soltanto le imprese di assicurazioni, ma altre aziende dei settori industriale e commerciale, come definite dall'articolo 2195 del codice civile, si trovano a dover affrontare tutti gli oneri di una crisi derivante da una *mala gestio* interna ed endogena, ma anche da situazioni esogene, quali l'alto costo del denaro e del lavoro.

In data 27 luglio 1992, in sede di conversione in legge del decreto-legge

n. 333 del 1992 sull'esercizio della delega in materia di agevolazioni, ho presentato insieme al collega Latronico un ordine del giorno inteso a chiedere lo sfoltimento delle agevolazioni, ottenendo rassicurazioni in tal senso dal Governo, nella persona del ministro Goria. Abbiamo tuttavia constato che le varie previsioni di manovra (di questo si tratta, non essendo esse ancora definite) hanno messo nel dimenticatoio la nostra richiesta ed anzi ci troviamo ora in presenza di ulteriori previsioni di sconfinamento rispetto alla disponibilità di risorse del paese, nonostante il cambio lira-marco abbia raggiunto le 940 lire.

Alla base dell'attuale situazione ci sono proprio queste leggi, questa dilatazione della spesa, questo assistenzialismo, che indubbiamente compiace qualche *lobby*. Nel caso in esame, infatti, non si intende venire in aiuto dei danneggiati, in base all'articolo 2043 del codice civile, ma ai soci delle compagnie assicuratrici (vedremo poi chi essi siano)!

Ebbene, cari signori, la *mala gestio* va punita! Se vogliamo tornare al mercato, se vogliamo un vero risanamento, dobbiamo cambiare comportamento, dicendo ad amministratori e sindaci che, avendo lavorato male, devono andare in galera in base all'articolo n. 2446 e seguenti del codice civile. Quest'ordine preciso ci giunge dalla base: staremmo freschi se dovessimo garantire chi partecipa al capitale di rischio! In tal caso ci chiederebbero addirittura di partecipare alle perdite dei possessori di BOT, che nel giro di poche settimane hanno subito un 30 per cento di perdite, corrispondente da un punto di vista economico generale ad una fiscalità del 30 per cento.

Il nostro parere sulla proposta di legge non può quindi che essere negativo e di severa rampogna nei confronti di coloro che avanzano tali iniziative legislative.

I responsabili paghino; coloro che hanno partecipato facilmente al capitale di rischio perdano le loro sostanze, così come milioni di italiani hanno perso gran parte del potere d'acquisto dei titoli di Stato in loro possesso!

MARIO LETTIERI. Nella seduta del 1° ottobre ho avanzato la proposta di ascoltare il presidente dell'ISVAP, stante la complessità e delicatezza della materia in esame.

Con grande franchezza dichiaro che non me la sento di rampognare i colleghi senatori che si sono fatti carico di presentare la proposta di legge ora al nostro esame, già varata dal Senato. Guai a noi se non avessimo rispetto delle decisioni dell'altro ramo del Parlamento.

Il testo in discussione suscita tuttavia forti perplessità nel gruppo del PDS. Non si tratta di voler premiare qualsivoglia forma di *mala gestio* e ritengo che probabilmente i commissari straordinari delle imprese considerate dovrebbero forse venirci a riferire sullo stato e sulle responsabilità degli originari amministratori delle compagnie. La nostra funzione è politica e non giurisdizionale, tuttavia è bene essere a conoscenza delle situazioni.

Il partito democratico della sinistra – voglio dirlo con franchezza – ha a cuore ed intende affrontare in maniera molto serena il problema del milione e mezzo di assicurati e di alcune migliaia di lavoratori delle compagnie assicuratrici in crisi, ma non intende certo coprire le responsabilità di coloro che le hanno male amministrate. Queste persone hanno nomi e cognomi che conosciamo tutti e, pur non essendo questa la sede per fare nomi di sorta, si deve dire che sappiamo bene che si tratta di amministratori non oculati. Quanto è stato puntualmente evidenziato dal collega Lucarelli ci deve far riflettere.

Alla luce di queste considerazioni, signor presidente, propongo di non giungere alla conclusione della discussione sulle linee generali prima di aver acquisito ogni notizia possibile e valutato – non voglio sfuggire alle responsabilità che ci competono – l'opportunità di attendere la conclusione degli esami della riforma della RC auto. Oggettivamente, infatti, vale quanto rilevato dall'onorevole Lucarelli circa il fatto che sarebbe un po' assurdo varare prima le eccezioni e poi la norma di carattere generale.

La proposta di legge, peraltro, contiene disposizioni non chiare, quale quella relativa al tasso da applicare al finanziamento in questione, indicato come « tasso corrispondente a quello della provvista del finanziamento praticato dalle banche di interesse nazionale ». Non sono un bancario e quindi non ho compreso se si tratti del tasso ufficiale di sconto...

LUIGI FARACE, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Si tratta del tasso ufficiale di sconto.

PRESIDENTE. È quello praticato dalla Banca d'Italia alle banche di interesse nazionale.

MARIO LETTIERI. Vorrei inoltre sapere a quanto ammonta attualmente tale tasso.

PRESIDENTE. Ammonta al 14 o al 15 per cento.

MARIO LETTIERI. Presidente, una cosa è se il tasso è del 14 per cento, altra cosa è se è del 7 per cento! In un momento di grave crisi finanziaria non possiamo permetterci – ha ragione il collega Pioli – di fare regalie a nessuno; dobbiamo tentare di gestire il pubblico denaro nel migliore dei modi e con la maggiore oculatezza possibile.

Bisogna inoltre sapere esattamente, senza nascondersi dietro un dito, che le misure contenute nella proposta di legge sono indirizzate a garantire il salvataggio di alcune compagnie assicuratrici, che rispondono ad un nome e ad un cognome. Il presidente dell'ISVAP dovrà dirci quante e quali siano queste compagnie assicuratrici, descrivendoci l'itinerario di ciascuna di esse.

Soltanto dopo aver acquisito queste notizie, signor presidente, saremo in grado di proporre modifiche migliorative della proposta di legge in esame, che, da un lato, riveste urgenza per la parte relativa alla tutela degli assicurati e dei lavoratori e, dall'altro, ci preoccupa notevolmente per l'ipotesi di un salvataggio dei soli titolari delle aziende.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Lettieri, per aver ricondotto la discussione alla sua giusta dimensione. La Commissione non è infatti di fronte al solo problema del salvataggio di una delle parti interessate, ma anche ad un problema che prefigura misure di garanzia e tutela in favore di un settore che è tutelato per legge.

Circa l'opportunità di ulteriori approfondimenti, ritengo che l'audizione del presidente dell'ISVAP possa non solo consentire l'acquisizione di maggiori chiarimenti, ma anche indicare risposte alle istanze da noi sollevate. Qualora tuttavia essa risultasse insufficiente e nuovi problemi dovessero insorgere, la Commissione avrebbe il diritto-dovere di approfondire ulteriormente, decidendo un ulteriore passaggio in tal senso.

Non bisogna dimenticare che in queste ore siamo in attesa della assegnazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, il cui esame interrompe le altre sedi legislative. Una volta ascoltato il presidente dell'ISVAP, quindi, si renderà necessario un rinvio dell'esame della proposta di legge e vi sarà tutto il tempo di valutare l'opportunità di nuovi approfondimenti.

GIACOMO ROSINI, *Relatore*. È auspicabile una sollecita approvazione della legge sulla RC auto da parte del Senato!

PRESIDENTE. È evidente che una volta varata la riforma della RC auto la proposta di legge in esame potrebbe essere considerata alla luce di un quadro più completo dei problemi. È certo, tuttavia, che il Senato è sovrano della propria attività.

PIERGIORGIO BERGONZI. Ritengo che le esigenze di approfondimento manifestate dal collega Lettieri siano giustificate: pertanto mi associo alla richiesta di audizione del presidente dell'ISVAP.

PRESIDENTE. Ascolteremo il presidente dell'ISVAP, che rappresenta un organismo direttamente e criticamente

interessato all'argomento. Successivamente, come ho già detto, la Commissione potrà decidere di esperire ulteriori approfondimenti.

LUIGI LUCARELLI. Desidero avanzare la richiesta che la Commissione proceda anche all'audizione dei rappresentanti dell'INA, sia perché presso l'istituto esiste il fondo di garanzia più volte citato sia perché esso è capofila delle dodici compagnie di assicurazioni cui vengono prioritariamente offerte le compagnie assicurative in difficoltà. Per queste ragioni i rappresentanti dell'INA potrebbero offrirci interessanti elementi conoscitivi e di chiarimento della materia.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Lucarelli. La sua richiesta sarà valutata allorquando decideremo circa la prosecuzione dei nostri lavori.

SALVATORE GRILLO. Signor presidente, chiedo che la discussione sulle linee generali non venga chiusa nell'odierna seduta.

PRESIDENTE. Non alcuna difficoltà ad accedere alla sua richiesta, onorevole Grillo.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta, secondo quanto sarà deliberato dall'ufficio di presidenza.

**Variazione nella composizione della Commissione.**

PRESIDENTE. Avverto che, secondo quanto comunicato dal Presidente della Camera, il deputato Pietro Mita cessa di far parte della Commissione finanze.

**La seduta termina alle 16,25.**

*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 15 ottobre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

STC11-6-LG-5
Lire 500