

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

### 97° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 DICEMBRE 1990

(Antimeridiana)

**Presidenza del Presidente CASSOLA  
indi del Vice Presidente BAIARDI**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede deliberante**

«Integrazioni e modifiche della legge 12 agosto 1982, n. 576, e norme sul controllo delle partecipazioni di imprese o enti assicurativi e in imprese o enti assicurativi» (1248-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

##### **(Discussione e rinvio)**

##### **PRESIDENTE:**

- Baiardi (PCI) .....	Pag. 5, 7, 8
- Cassola (PSI) .....	2
AMABILE (DC), relatore alla Commissione ..	2
BABBINI, sottosegretario di Stato per l'industria il commercio e l'artigianato .....	6
GIANOTTI (PCI) .....	6
MANCIA (PSI) .....	7
VETTORI (DC) .....	6

*I lavori hanno inizio alle ore 9.*

### **Presidenza del Presidente CASSOLA**

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Integrazioni e modifiche della legge 12 agosto 1982, n. 579, e norme sul controllo delle partecipazioni di imprese o enti assicurativi e in imprese o enti assicurativi» (1248-B)**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Integrazioni e modifiche della legge 12 agosto 1982, n. 576, e norme sul controllo delle partecipazioni di imprese o enti assicurativi e in imprese o enti assicurativi», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il relatore Amabile di riferire sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

**AMABILE, relatore alla Commissione.** Onorevoli colleghi senatori, ci perviene dalla Camera il testo modificato del disegno di legge n. 1248, da noi approvato nella seduta del 5 aprile 1989; la VI Commissione della Camera lo ha approvato, con modificazioni, nella seduta del 4 dicembre 1990.

La maggior parte delle integrazioni e delle modifiche apportate al provvedimento ha natura più formale che sostanziale. Alcune di esse tendono ad essere ancor più restrittive nell'imporre alle imprese e agli enti che operano nel settore assicurativo forme particolari di controllo per le attività svolte con l'utilizzo delle proprie risorse patrimoniali e finanziarie. In particolare, sono stati abbreviati i termini entro i quali devono essere comunicate all'ISVAP le informazioni relative all'assunzione di partecipazioni in imprese che esercitano attività diverse da quella assicurativa. È stato previsto, inoltre, che l'ISVAP possa chiedere di modificare la posizione delle varie imprese o possa far discendere da alcune operazioni poste in essere la conseguenza che la copertura di legge, prevista per il margine di solvibilità, sia modificata per effetto della partecipazione acquisita in quelle attività senza il preventivo consenso dell'ISVAP stesso.

La Camera dei deputati ha addirittura stabilito che è possibile vietare l'acquisizione di talune partecipazioni qualora esse siano ritenute rischiose dall'ISVAP. Francamente mi sembra che tale facoltà di divieto si identifichi con un potere discrezionale eccessivo: infatti, in

tal modo non si individuano le situazioni in cui l'impresa non può e non deve acquisire partecipazioni in attività diverse.

Vorrei brevemente soffermarmi sulla prima parte della questione, cioè su quella concernente la disciplina e l'esercizio delle imprese assicurative nell'ambito delle attività patrimoniali e finanziarie. Ho la sensazione che, con l'arrivo della libertà di prestazione a livello europeo, dovendosi rendere omogenei i controlli nei vari paesi della Comunità e, conseguentemente, dovendosi omogeneizzare le norme in base alle quali tali imprese sono controllate, questa disciplina approvata dalla Camera, ancora più puntuale e cogente di quella varata dal Senato, non sia coerente con il tipo di controllo previsto a livello comunitario. Infatti, non in tutti i paesi della Comunità esistono norme così puntuali per quanto concerne la definizione di attività non collegate a quelle istituzionalmente proprie di una impresa assicurativa.

Comunque, a parte questa breve riflessione, propongo alla Commissione di accogliere il testo trasmessoci dalla Camera, senza apportare ulteriori modifiche. Infatti, se il provvedimento dovesse successivamente risultare incompatibile con il sistema di controllo sovranazionale, decadrebbe automaticamente.

La Camera dei deputati ha reso più cogente anche la disciplina delle partecipazioni nelle società di assicurazione. Il testo da noi varato prevedeva che l'organo di controllo dovesse approvare *ex post* l'acquisizione del controllo da parte di enti e soggetti di vario tipo. Infatti, poichè esiste la libertà di stabilimento e di prestazione, ci sembrava che considerare come condizione preliminare l'autorizzazione all'acquisizione del controllo fosse in contrasto con le stesse leggi approvate in applicazione delle direttive comunitarie. La Camera dei deputati, adottando una visione che forse si può considerare già superata, ha invece modificato sostanzialmente il testo, prevedendo che l'assunzione di partecipazioni di controllo nel capitale di imprese o enti assicurativi, sia direttamente, sia indirettamente, sia per interposta persona, debba essere preventivamente autorizzata dall'ISVAP. Da ciò discende la previsione della mancanza del diritto di voto laddove l'acquisto sia avvenuto senza la preventiva autorizzazione. Bisogna ricordare che la normativa contenuta nell'articolo 27 della legge *antitrust* stabiliva che il criterio di controllo si poteva considerare sussistente laddove vi era almeno la partecipazione del 25 per cento in una società non quotata in Borsa o del 15 per cento in una società quotata in Borsa. Personalmente non capisco perchè la percentuale del 25 per cento debba essere considerata presuntiva del controllo di una impresa. Tale previsione è riprodurre in questo provvedimento.

Voglio ricordare che normalmente si fa riferimento ad una percentuale del 50 per cento per il controllo, ma in questa sede si è voluta ribadire la previsione contenuta nella legge *antitrust*. Comunque, credo che anche queste previsioni siano destinate ad essere superate dall'adozione di una normativa unitaria a livello europeo.

La Camera dei deputati ha poi introdotto l'articolo 12, che fa riferimento ai protocolli di autonomia. In tale articolo si stabilisce che l'ISVAP è abilitato a richiedere in ogni momento ai soggetti partecipanti al capitale delle imprese o degli enti assicurativi una responsabile dichiarazione attestante le informazioni, le condizioni e gli impegni

necessari ai fini dell'applicazione della presente legge. Francamente non comprendo l'utilità di una simile previsione.

La Camera dei deputati ha inoltre inasprito le sanzioni per i casi in cui le comunicazioni avvengano in ritardo, siano incomplete o addirittura siano state omesse. La Camera ha anche introdotto l'articolo 24 nel quale si prevede (poichè ogni impresa è autorizzata all'esercizio dell'attività assicurativa ai sensi della legge n. 295 del 10 giugno 1978) che l'ISVAP, a coloro che costituiscono l'impresa e vengono autorizzati all'esercizio assicurativo, possa imporre il divieto di cedere le azioni per il primo triennio di attività di cui abbiamo già parlato, dichiarando nullo il trasferimento delle azioni o quote di controllo di cui al comma 1, eseguito senza la preventiva autorizzazione dell'ISVAP stesso.

Francamente sono contrario a tale norma ma, sempre nello spirito di evitare - perchè credo che sia illogica ed eccessiva la limitazione del diritto di proprietà - di andare contro i dettami della CEE, come Senato approveremo questa norma nonostante i peggioramenti apportati dalla Camera e propongo ai colleghi di votarla rapidamente, chiudendo in sede legislativa questo argomento che è ormai da tre anni al nostro esame.

Ritengo, signor Presidente, onorevole Sottosegretario, che una grande confusione seguirà sull'argomento dei rapporti fra banche e assicurazioni, soprattutto alla luce delle norme che qui abbiamo recepito, relative al divieto di acquisizione di controlli e relative al concetto di controllo stesso. Non si comprende perchè le banche, in virtù di un decreto nel Ministero del tesoro, possano essere autorizzate ad acquisire partecipazioni assicurative, mentre, al contrario, le imprese di assicurazione debbano essere considerate enti non finanziari e, quindi, non in grado di acquisire il controllo di banche. Tutta la normativa di cui ci siamo occupati nasce da uno studio compiuto dalla Commissione istituita dal ministro Piga e presieduta dall'attuale ministro Maccanico, nella quale si pervenne all'unanime conclusione che le attività bancarie e assicurative erano attività connesse e che se bisognava prevedere divieti di acquisizione di partecipazione in aziende tali divieti dovevano valere per entrambe.

### **Presidenza del Vice Presidente BAIARDI**

(Segue: AMABILE, relatore alla Commissione). Sul rapporto fra credito e assicurazione, pertanto, ci siamo mossi seguendo questo studio legislativo, ma oggi stiamo approvando una disciplina delle partecipazioni, quale quella che è stata approvata dall'altro ramo del Parlamento, non conforme ai principi generali della vigente normativa.

Per tali ragioni insieme ai colleghi di tutti i Gruppi parlamentari intendo presentare il seguente ordine del giorno:

«La 10<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

considerato che il tema del rapporto tra banche ed assicurazioni ha formato oggetto in questi ultimi tempi di numerosi approfondimenti in connessione con il realizzarsi di una crescente e multiforme

collaborazione fra imprese assicurative e imprese bancarie e con l'avvio di un processo di integrazione fra l'attività bancaria e quella assicurativa;

considerato che le attività assicurative e bancarie fanno parte dell'ampio settore dell'attività finanziaria in quanto le società di assicurazione sono, al pari delle banche, soggetti fornitori di fondi e non prenditori di credito;

considerato che detta collaborazione e integrazione fra i due settori è in atto non solo nel nostro paese ma ancor più all'estero e in particolare negli altri paesi della Comunità europea;

considerato che il rapporto banche-assicurazioni ha formato oggetto, fra l'altro, di un apposito studio effettuato da un comitato istituito dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il quale ha esaminato anche la situazione di diritto e di fatto esistente negli altri paesi della Comunità e che alle conclusioni di detto comitato il Governo si è ispirato nel proporre la disciplina delle partecipazioni delle società di assicurazioni e nelle società di assicurazione;

considerato che la collaborazione e l'integrazione fra i due settori si esplica altresì a livello di partecipazioni, anche di controllo, di imprese di assicurazione in enti creditizi e, a seguito del decreto del Ministro del tesoro del 4 maggio 1990, di enti creditizi in società di assicurazione;

considerato che l'appartenenza delle società di assicurazione al novero degli enti finanziari è stata riconosciuta anche dal Ministro del tesoro sia con il citato decreto del 4 maggio 1990 sia con il decreto del 4 luglio 1990;

impegna il Governo,

a riconoscere, ai sensi dell'articolo 4 del disegno di legge, che l'attività assicurativa è connessa a quella bancaria e che le imprese di assicurazione e riassicurazione potranno, alle condizioni di legge, essere autorizzate ad acquisire partecipazioni, anche di controllo, al capitale di enti creditizi, salvo che le imprese medesime siano controllate da soggetti diversi da enti creditizi o da società o enti finanziari e sempre che non abbiano il controllo di soggetti diversi da enti creditizi o da società o enti finanziari».

MANCIA, FONTANA Elio, GIANOTTI, ALIVERTI,  
AMABILE

Non essendo previsto che lo si potesse fare seguendo il testo dell'attuale normativa, in quanto abbiamo parlato di attività connesse senza specificarle singolarmente, con questo ordine del giorno desideriamo impegnare il Governo perchè fornisca un'interpretazione autentica della norma, con una valutazione richiesta da tutti i Gruppi presenti in questa Commissione del Senato.

Chiediamo che questo ordine del giorno venga posto in votazione ed invitiamo tutti i colleghi ad approvarlo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Amabile per l'approfondita relazione e dichiaro aperta la discussione generale.

GIANOTTI. Abbiamo rilevato la necessità di un aggiornamento della legge istitutiva dell'ISVAP del 1982 in relazione alla evoluzione legislativa ed anche al forte incremento che le attività assicurative hanno avuto e sono destinate ad avere.

Condivido l'opinione del relatore quando egli mette in rilievo la difformità delle norme che riguardano la disciplina della concorrenza da settore a settore di applicazione. Purtroppo in questa materia le difformità sono ancora più ampie di quelle che il relatore ha indicato parlando di banche e di attività assicurative. Non molto tempo fa abbiamo affrontato la stessa materia relativamente ai mezzi di comunicazione di massa, in particolare la televisione e la carta stampata. In quel caso il Parlamento introdusse norme assolutamente difformi.

Credo che, anche in relazione al 1993, quando si dispiegherà il mercato unico europeo, sarà necessario intervenire per una armonizzazione complessiva dell'intera tematica.

Riteniamo che stamattina sia necessario approvare questo disegno di legge e condividiamo l'ordine del giorno presentato dal relatore. Preannunciamo pertanto il nostro voto favorevole sia al disegno di legge in titolo sia all'ordine del giorno.

VETTORI. Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati sembrano a noi del Gruppo democratico cristiano condivisibili per un miglioramento della legge. Condividiamo le argomentazioni esposte dal relatore ed anche l'ordine del giorno testè illustrato, ed annunciamo il nostro consenso ad entrambi.

BABBINI, *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Desidero esprimere la soddisfazione del Governo per la conclusione dell'iter lungo e laborioso del disegno di legge che ci porta ad approvare definitivamente, in sede di terza lettura da parte del Senato, il provvedimento che amplia i poteri dell'ISVAP, introducendo alcune norme migliorative e modificative rispetto alle questioni del commissariamento, affrontando, come dicevano il relatore ed altri colleghi intervenuti, la questione del controllo delle partecipazioni di imprese assicurative su imprese o enti assicurativi.

Questo disegno di legge si proponeva alcuni obiettivi importanti, che sono stati raggiunti. Prima di tutto l'obiettivo della trasparenza, secondariamente l'obiettivo della stabilità per raggiungere una maggiore tutela dell'assicurato, nonché l'importante obiettivo della reciprocità affinché le imprese assicurative italiane siano poste, nei confronti dei paesi non comunitari, nelle medesime condizioni e quindi senza le penalizzazioni che hanno subito in passato.

La Camera ha introdotto una serie di modificazioni al testo già approvato dal Senato. Il Governo ha espresso un giudizio parzialmente positivo rispetto ad alcune modificazioni, senza nascondere la sua perplessità rispetto a determinate norme rigide che sono state introdotte dalla Camera.

Quindi, il Governo accoglie positivamente il testo della Camera, migliorativo per alcuni aspetti, eccessivamente rigido per altri. Il relatore ha richiamato il concetto di controllo introdotto dalla Camera

dei deputati. Si tratta di una previsione molto rigida poichè, in base ad una presunzione di legge, si prevede che una impresa ne controlli un'altra senza verificare nel merito se effettivamente si possa parlare di controllo anche con riferimento alle normative comunitarie. Però tale nozione rigida di controllo è finalizzata alle autorizzazioni dell'ISVAP, essa ha perciò un ambito di operatività estremamente limitato.

Il Governo poi esprime consenso sull'ordine del giorno presentato da tutti i Gruppi parlamentari. Infatti anche con questo ordine del giorno si intende fare chiarezza su un problema che si dibatte non solo a livello parlamentare, ma più in generale in tutto il paese. Nell'ordine del giorno si prevede che un'impresa o un ente assicurativo possano acquisire una partecipazione di controllo anche in un ente creditizio, ferma restando la necessità per l'ente assicurativo di possedere le prescritte autorizzazioni dell'ISVAP e della Banca d'Italia. È chiaro però che l'ente assicurativo non deve comunque fare parte di un gruppo industriale finanziario: se dovesse appartenere a tale gruppo si ricadrebbe nella fattispecie prevista dalla legge *antitrust*, che impone di tenere separati gli enti creditizi dalle imprese non finanziarie. Ritengo perciò che l'ordine del giorno passa utilmente definire i termini del problema.

D'altra parte il Governo si è già attivato in armonia con questa interpretazione adottando, in date 4 maggio e 4 luglio, due decreti del Ministro del tesoro.

Voglio infine sottolineare che nel testo originale del disegno di legge l'ISVAP poteva essere considerato quasi un ente di supporto del Ministero dell'industria, oltre ad essere un'autorità di vigilanza. Ora, dopo le modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, l'ISVAP è configurato come una vera e propria autorità di vigilanza che si aggiunge alle altre già operanti nel nostro paese. Come giustamente è stato ricordato, è necessario coordinare l'attività di queste autorità: mi riferisco alla Consob, alla Banca d'Italia, all'ISVAP, al Garante per l'editoria, eccetera. Infatti è necessario definire la collaborazione, che oggi avviene a livello fattuale, tra queste diverse autorità.

In sostanza, l'ISVAP è chiamato a svolgere un ruolo importante ai fini dell'efficienza, della trasparenza e della stabilità del mercato assicurativo. Nei suoi primi anni di vita, l'ISVAP ha già dimostrato di poter svolgere ottimamente tale ruolo. Con i poteri, le responsabilità e le funzioni assegnatigli da questo provvedimento esso potrà agire con maggiore efficienza ed efficacia.

Voglio infine ringraziare il relatore, il Presidente e tutti i componenti questa Commissione per l'importante risultato raggiunto, che ci consente di introdurre nella legislazione italiana un elemento decisivo ai fini della trasparenza e della stabilità del mercato assicurativo e perciò ai fini della maggiore tutela dell'assicurato.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Dopo aver ascoltato le dichiarazioni del Governo, i presentatori insistono per le votazione dell'ordine del giorno?

**MANCIA.** Sì, signor Presidente.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dai senatori Mancina, Fontana Elio, Gianotti, Aliverti e Amabile.

**È approvato.**

Propongo di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge alla seduta pomeridiana.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 9,50.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOCT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**