

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

49° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 NOVEMBRE 1981

Presidenza del Presidente SEGNANA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Costituzione di cauzioni con polizze fidejussorie a garanzia di obbligazioni verso lo Stato ed altri enti pubblici » (191), d'iniziativa dei senatori de' Cocci ed altri (Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

| | |
|--|--------------------|
| PRESIDENTE | Pag. 439, 442, 443 |
| BONAZZI (PCI) | 443 |
| FELICETTI (PCI) | 441, 441, 442 |
| NEPI (DC), relatore alla Commissione . . . | 439 |
| VENANZETTI, sottosegretario di Stato per il tesoro | 440, 441, 442 |

I lavori hanno inizio alle ore 12,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Costituzione di cauzioni con polizze fidejussorie a garanzia di obbligazioni verso lo Stato ed

altri enti pubblici » (191), d'iniziativa dei senatori de' Cocci ed altri

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Costituzione di cauzioni con polizze fidejussorie a garanzia di obbligazioni verso lo Stato ed altri enti pubblici », d'iniziativa dei senatori de' Cocci ed altri.

Riprendiamo la discussione, sospesa il 7 ottobre scorso dopo la presentazione di due emendamenti da parte del rappresentante del Governo.

NEPI, relatore alla Commissione. Signor Presidente, per quanto riguarda l'emendamento presentato dal Sottosegretario tendente a modificare la lettera c) dell'articolo 1, a seguito di un'intesa con il Governo, sentito anche il parere del senatore Bonazzi

che era intervenuto in proposito, si è ritenuto di dover modificare la proposta governativa.

Le modificazioni si riferiscono in primo luogo alla riduzione dell'importo relativo al margine di solvibilità richiesto alle aziende assicuratrici che svolgono il servizio di fidejussione, precisando che sulla base del tetto iniziale esso viene ridotto da 10 miliardi di lire ad 8 miliardi di lire; inoltre lo stesso margine di 8 miliardi viene ridotto alla metà per le aziende che non esercitano rami diversi da quelli credito e cauzioni. Questo perchè se si dovesse fare il calcolo dei movimenti e soprattutto della solvibilità della maggioranza delle aziende, tra quelle che svolgono attività assicurativa in diversi rami, l'ammontare massimo qui indicato in 10 miliardi — ed ora di 8 miliardi — sarebbe facilmente raggiungibile, mentre qui ci si riferisce in particolare a quelle aziende specializzate che svolgono soprattutto il servizio di fidejussione nelle operazioni e nei contratti con gli enti pubblici.

La seconda modificazione apportata alla proposta governativa si riferisce ai limiti relativi all'entrata in vigore del provvedimento stesso riguardanti le attività del ramo fidejussorio da parte delle aziende assicuratrici che iniziano ad esercitare questo ramo successivamente all'entrata in vigore della norma stessa. Ma, mentre viene indicata una differente disciplina per quanto riguarda le imprese autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni in data precedente a quella relativa all'entrata in vigore del provvedimento, con la modificazione all'emendamento del Governo si prevede, per le stesse imprese, un termine di cinque anni per l'adeguamento del margine di solvibilità per consentire che la somma, indicata come margine di solvibilità, possa essere di fatto contabilizzata entro un periodo ragionevole di tempo, cioè 5 anni.

L'emendamento che presento è sulla stessa linea di una proposta dei senatori Bonazzi e Felicetti, con la differenza che quest'ultima liberalizzerebbe più sensibilmente l'accesso al settore cauzioni nei confronti degli enti pubblici da parte delle imprese assicuratrici.

V E N A N Z E T T I, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Nella seduta del 7 ottobre nell'illustrare l'emendamento del Governo ho fatto presenti le motivazioni a base dello stesso oltre alle preoccupazioni derivate da una disciplina frammentaria composta da una molteplicità di fonti normative a livello legislativo-amministrativo nazionale e locale che coprono ormai tutto l'arco delle attività operative della pubblica amministrazione centrale e periferica, senza che una norma a carattere generale possa dirsi inequivocabilmente applicabile. Altra motivazione è da ricercarsi nella frammentaria indicazione degli aspetti e delle diverse possibilità di utilizzazione delle cauzioni, dato che per alcuni settori è assicurata la certezza dei vari sistemi cauzionali a seconda del modo di prestazione previsto, mentre per altri si potrebbero verificare situazioni di incertezza per la facile mutevolezza di opinioni che i singoli beneficiari delle prestazioni potrebbero addurre verso un sistema piuttosto che un altro.

L'inserimento di un apposito comma nel disposto dell'articolo 54 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato ha consentito agli istituti di credito di diritto pubblico, alle banche di interesse nazionale, alle casse di risparmio, ai monti di credito su pegno, alle banche di credito ordinario e popolari la possibilità di prestare cauzioni con i limiti che già si sono detti, cioè con un patrimonio non inferiore ai 300 milioni di lire.

Il Governo, quindi, accoglie i vari suggerimenti al riguardo e concorda con il relatore, senatore Nepi, perchè ritiene che si possa ovviare alle varie preoccupazioni, soprattutto in quanto la normativa in discussione tende a regolare l'attività delle imprese assicurative autorizzate ad esercitare il ramo cauzioni in data successiva a quella di entrata in vigore della presente norma.

Il Governo concorda, inoltre, col senatore Nepi perchè le modalità che il senatore Nepi propone con il suo emendamento potranno consentire alle imprese più piccole di avere la possibilità di raggiungere quel margine di solvibilità stabilito, anche se occorrerà naturalmente del tempo prima

che possano adeguarsi alle esigenze richieste. Va poi considerato il fatto che il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato curerà la redazione annuale dell'elenco delle imprese assicuratrici a condizione che siano in regola con i margini di solvibilità, cosa che attualmente è necessaria.

A me pare che l'emendamento del relatore accolga i vari suggerimenti, pertanto è accolto dal Governo, che ritira quello che aveva in precedenza presentato.

F E L I C E T T I. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, indubbiamente il testo dell'emendamento presentato oggi da parte del relatore ed accettato dal rappresentante del Governo modifica sostanzialmente la strutturazione del primo emendamento e ci trova più disposti ad entrare nel merito ed esaminare il senso della misura cautelativa apportata che il Governo ritiene di dover introdurre nella normativa che stiamo per approvare.

Abbiamo ancora qualche elemento di perplessità che deriva da questo fatto. Se si dà l'autorizzazione all'esercizio di un'attività, l'autorizzazione deve avere una sua validità piena ed assoluta (salvo poi seguire l'attività dell'impresa autorizzata all'esercizio da parte degli organi di controllo) che consenta di assolvere al proprio ruolo sul mercato assicurativo nazionale all'impresa stessa. Tanto più che il raffronto fatto dal senatore Venanzetti fra il sistema bancario e il sistema assicurativo è pertinente fino ad un certo punto perchè, come è noto, in questo settore vige largamente il sistema della coassicurazione, il sistema della riassicurazione, per cui non è soltanto la solidità dell'azienda che può determinare le condizioni di un esercizio che offra piene garanzie all'utenza, e in questo caso allo Stato, ma è la capacità dell'impresa di acquisire sul mercato nazionale e sul mercato internazionale la possibilità di offrire e piazzare quote di riassicurazione, le quali, poi, danno piene garanzie di operatività, nel momento in cui si dovesse andare da parte dello Stato alla esclusione della fidejussione. Per queste ragioni pen-

savamo che fosse più opportuno adottare una normativa semplice, che affermasse soltanto l'esigenza di un maggior rigore da parte dell'autorità di controllo nella propria funzione di vigilanza dell'attività delle imprese di assicurazione, fermo restando, in questo modo, il principio della concorrenzialità e lasciando aperta la possibilità per le imprese minori di conquistare spazi nel mercato assicurativo nazionale. La norma che si voleva introdurre con il primo emendamento del Governo determinava un ulteriore irrigidimento in un mercato assicurativo già tanto rigido e all'interno del quale il meccanismo oligopolistico è ferreo e indiscutibile. Ecco da che cosa derivava la nostra preoccupazione: dal fatto che la rigidità del mercato, all'interno del quale le grandi imprese di assicurazione continuavano a proporre la propria egemonia, rimanesse ferma. Il contenuto del nuovo emendamento in un certo senso alleggerisce il meccanismo rigido che era stato prima introdotto. Capisco che la preoccupazione che oggi muove il Ministero del tesoro deriva dalla conoscenza della situazione esistente all'interno del Ministero dell'industria, dove la vigilanza del settore assicurativo si è praticamente disintegrata e dove non sussiste più nessuna garanzia di una capacità dello Stato di controllare la situazione del mercato assicurativo nazionale. Se è questa la ragione per la quale voi siete indotti ad introdurre una misura che finisce per essere illiberale, e dico illiberale perchè si consente ad un'impresa di avere l'autorizzazione all'esercizio e poi si pongono condizioni particolari affinché l'esercizio possa esplicarsi...

V E N A N Z E T T I, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Vorrei dare un chiarimento. Si tratta di momenti diversi. Nel momento in cui si autorizza, una cauzione può essere fatta nel settore privato, ma nel momento in cui lo Stato accetta le cauzioni può volere anche una maggiore garanzia...

F E L I C E T T I. Lei sa, senatore Venanzetti, che il 95 per cento delle attività assicurative nel settore del credito e delle cauzioni è svolto dalle imprese di assicura-

zione a garanzia dello Stato. È strano che da parte nostra debba venire a voi un richiamo di questo tipo. Se lo Stato dà l'autorizzazione e poi non consente all'impresa di assolvere le proprie funzioni, l'impresa viene messa nelle condizioni di non crescere. Questa è la verità. Per cinque anni viene congelata la situazione di un'impresa di assicurazioni che voglia affacciarsi al mercato delle cauzioni e così si viene ad irrigidire ulteriormente una situazione che è già pericolosamente rigida. Io mi spiego la vostra preoccupazione che deriva dal fatto che in Italia il mercato assicurativo è stato ridotto, per la mancanza di una capacità di vigilanza e di controllo dello Stato, alle condizioni che già rilevammo quando avviammo l'indagine conoscitiva sul settore da parte di quella Commissione di cui faceva parte anche il senatore Venanzetti. Probabilmente è il ricordo di quella esperienza che oggi porta il Sottosegretario ad insistere su questa misura rispetto alla quale, francamente, noi avremmo preferito un funzionamento dello Stato tale da garantire ad una impresa, con tutti i requisiti, di esercitare l'attività. Se voi insistete sull'emendamento, la nostra parte si asterrà dal votarlo.

V E N A N Z E T T I, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. È chiaro che l'emendamento pone qualche limite. Vorrei solo ricordare che le società sono in numero di 51, non sono cioè un numero ristretto. Non vi è una situazione di oligopolio...

F E L I C E T T I. Chiedo scusa per l'interruzione, ma l'oligopolio è determinato non dal numero delle imprese ma dalla quantità di raccolta che le imprese maggiori fanno rispetto a quelle minori.

V E N A N Z E T T I, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ho riferito il numero delle imprese solo del ramo cauzioni per dire che esso, in un certo senso, rappresenta una garanzia. Così come ho pensato che anche l'emendamento fosse una forma di garanzia obiettiva. L'emendamento è stato fatto perchè le amministrazioni dello Stato si comportavano in maniera diversa, con

poteri discrezionali, nei confronti delle imprese da accettare. In secondo luogo si è voluto stabilire un minimo di margine di solvibilità, che non mi sembra eccessivo. Il Governo, dunque, accetta i suggerimenti formulati rispetto al suo precedente emendamento e accetta quello proposto dal relatore, sul quale gradirebbe che fosse manifestato un voto favorevole da tutta la Commissione.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

Art. 1.

In tutti i casi in cui è prevista la costituzione di una cauzione a favore dello Stato o altro ente pubblico, questa può essere costituita in uno dei seguenti modi:

a) da reale e valida cauzione, ai sensi dell'articolo 54 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

b) da fidejussione bancaria rilasciata da istituto di credito di diritto pubblico, banca di interesse nazionale, cassa di risparmio, monte di credito su pegno, banca di credito ordinario e popolare, ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica 29 luglio 1948, n. 1309, e 22 maggio 1956, numero 635;

c) da polizza assicurativa rilasciata da impresa di assicurazione debitamente autorizzata all'esercizio del ramo cauzioni, ai sensi del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni.

Il relatore, senatore Nepi, ha presentato un emendamento tendente a sostituire la lettera c) con la seguente:

« c) da polizza assicurativa rilasciata da impresa di assicurazioni debitamente autorizzata all'esercizio del ramo cauzioni, ai sensi del testo unico delle leggi sull'eser-

cizio delle assicurazioni private approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni, che abbia effettivamente esercitato negli ultimi cinque anni il ramo cauzioni o il ramo credito e disponga del margine di solvibilità previsto dagli articoli 35 e seguenti della legge 10 giugno 1978, n. 295, e tale margine ammonti, nell'ultimo esercizio, ad almeno lire otto miliardi. Detto importo è ridotto a lire quattro miliardi per le società che non esercitano rami diversi da quelli credito e cauzioni. Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato curerà la redazione annuale dell'elenco delle imprese di assicurazione che presentino i requisiti predetti e la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Le condizioni ed i limiti suindicati si applicano alle imprese di assicurazione autorizzate ad esercitare il ramo cauzioni in data successiva a quella di entrata in vigore della presente legge. Le imprese autorizzate all'esercizio del ramo cauzioni in data anteriore dovranno adeguare il margine di solvibilità ai limiti predetti entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Durante tale periodo sono inserite nell'elenco innanzi previsto a condizione che siano in regola con le disposizioni che disciplinano le riserve tecniche ed il margine di solvibilità ».

B O N A Z Z I . Il Gruppo comunista mantiene la sua astensione, come già preannunciato.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal relatore.

E approvato.

Per un migliore coordinamento del testo, propongo una modifica formale tendente ad inserire, alla fine della lettera a), dopo le parole: « regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, le seguenti: « e successive modificazioni ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 1 nel suo insieme, con

l'emendamento testè accolto e con la modifica formale anzidetta.

E approvato.

Art. 2.

L'autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa nel ramo cauzioni comporta la gestione separata dello stesso secondo le modalità emanate dal Ministero vigilante.

Il rappresentante del Governo ha proposto la soppressione di questo articolo.

Poichè non sono stati presentati altri emendamenti, e nessuno chiede di parlare, passiamo alla votazione.

Metto ai voti il mantenimento dell'articolo 2.

Non è approvato.

Art. 3.

Diritti ed azioni, di cui godeva il creditore beneficiario della prestazione garantita da cauzione costituita in uno dei modi sopra detti, si trasferiscono in surrogazione a chi ha prestato la cauzione a seguito di inadempimento del debitore principale ed incameramento della cauzione.

E approvato.

L'esame degli articoli è così esaurito. Passiamo alla votazione finale.

B O N A Z Z I . Ci asteniamo dalla votazione sul complesso del disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso nel testo modificato.

E approvato.

I lavori terminano alle ore 12,40.