

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE
DELLE IMPRESE PUBBLICHE E A PARTECIPAZIONE STATALE

16^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 FEBBRAIO 1993

Presidenza del Presidente de COSMO

INDICE

Audizione dell'amministratore delegato dell'INA

PRESIDENTE	Pag. 3, 8	FORNARI	Pag. 3
GIANOTTI (PDS)	8		
LADU (DC)	8		

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Mario Fornari, amministratore delegato dell'INA.

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

Audizione dell'amministratore delegato dell'INA

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e a partecipazione statale.

È in programma oggi l'audizione dell'amministratore delegato dell'INA.

Ringrazio il dottor Fornari per aver accolto l'invito della Commissione.

Ritengo questo incontro molto interessante non soltanto perchè la materia delle assicurazioni rientra nelle nostre competenze (abbiamo esaminato tanti provvedimenti, compreso l'ultimo - in via di definizione - che riguarda l'RC-auto), ma anche perchè nutriamo alcune perplessità - come sicuramente emergerà dal dibattito che seguirà l'esposizione del dottor Fornari - in merito alla privatizzazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni.

Prima di dare la parola all'amministratore delegato dell'INA, vorrei rivolgergli una domanda. «Il Messaggero» di oggi preannuncia la presentazione da parte del presidente Pallesi di otto diverse ipotesi per realizzare lo scorporo tra le attività pubbliche e quelle assicurative. Sarei grato al dottor Fornari se ci potesse fornire dei chiarimenti e delle precisazioni in ordine a questa iniziativa che abbiamo appreso (come sempre) dalla stampa. Quindi i colleghi potranno rivolgere al nostro ospite domande sulla questione complessiva dell'INA, che indubbiamente desta in noi particolari e significative preoccupazioni.

Do la parola al dottor Mario Fornari, amministratore delegato dell'INA.

FORNARI. Signor Presidente, ringrazio lei e gli onorevoli senatori per l'invito. Cercherò di fare una breve esposizione anche se, per comprendere a fondo il problema, dovrò fare un piccolo *flash* storico sulla nascita e lo sviluppo dell'ente pubblico Istituto nazionale delle assicurazioni (quindi, fino all'agosto del 1992).

L'INA venne costituito dallo Stato in quanto vennero individuate, in campo assicurativo, tre funzioni molto importanti per l'economia nazionale; la funzione obbligatoria venne affidata all'INPS, quella della copertura infortuni, affidata all'INAIL e quella della copertura vita, affidata all'INA. L'INA nacque come un istituto monopolistico nel ramo vita, perchè (questa fu una delle ragioni) imperava il principio che il

concetto di assicurazione vita, per essere funzionale, dovesse avere un risparmio di lungo periodo. Pertanto, lo Stato ritenne un proprio dovere affidare ad un ente pubblico la copertura infortuni e l'assicurazione vita, in maniera tale che fosse garantita agli assicurati (mediante questo risparmio di lungo periodo) la certezza dell'erogazione della prestazione.

In seguito intervennero alcuni avvenimenti storici e politici (mi riferisco al 1912, quindi a cavallo della prima guerra mondiale) che portarono lo Stato a ridimensionare la propria posizione e quindi l'INA si presentò non più come un istituto monopolistico, ma come una compagnia tra le altre compagnie di assicurazione. Pertanto, l'ente pubblico INA fu e si comportò per tutti gli 80 anni della propria esistenza come una qualsiasi compagnia di assicurazione sulla vita, in concorrenza con le altre imprese presenti sul mercato. Infatti, non ricevette alcun capitale da parte dello Stato, né particolari attenzioni legislative. All'interno dell'ente pubblico INA restò soltanto il meccanismo, che derivava dalla precedente situazione monopolistica, delle cessioni legali. Che cosa sono le cessioni legali? In base a questo meccanismo tutte le compagnie di assicurazione sulla vita che operano sul mercato italiano debbono obbligatoriamente (quindi per legge) cedere all'INA in riassicurazione una quota del proprio portafoglio, a seconda della loro retrodatazione (comunque questo è un particolare di nessuna importanza). In genere, le compagnie più vecchie cedono il 10 per cento del proprio portafoglio in riassicurazione, ma non lo fanno gratuitamente. È questo l'unico aspetto che differenzia la situazione dell'INA rispetto ad un mercato di libera concorrenza tra compagnie di assicurazione private e pubbliche.

L'INA è progredito ed è diventato una delle più importanti istituzioni nel proprio settore per il meccanismo di autofinanziamento adottato in un mercato di libera concorrenza. Infatti, non ricevendo alcun capitale da parte dello Stato (si trattava di una specie di fondazione, ma senza capitale), come poteva l'Istituto progredire e quindi finanziarsi? L'INA progredì e si finanziò mediante le utilità che venivano generate dall'interno dell'istituto. Questi dividendi (che in parte venivano distribuiti allo Stato ed agli assicurati e in parte rimanevano all'interno dello stesso istituto) hanno consentito la costituzione di quel patrimonio di cui oggi si vanta l'INA ed hanno permesso di finanziare il suo progresso e sviluppo.

In seguito, l'INA ha iniziato a svolgere la propria attività anche nel ramo danni, attraverso la società collegata Assitalia. Intorno agli anni '80 (quando era presidente dell'INA il professor Lonfo ed io ero direttore generale) decidemmo (e fummo degli antesignani delle privatizzazioni) di collocare in Borsa la compagnia Assitalia, per ottenere finanziamenti dal mercato (come fanno tutte le compagnie di assicurazione concorrenti). Oggi quest'ultima è considerata una delle principali società, in cui gli investitori tradizionali possono riversare i propri risparmi. Negli anni '84 e '85 pensammo ad una simile soluzione anche per l'INA (e quindi, anche in questo caso, fummo degli antesignani di quelle privatizzazioni che poi negli anni successivi sono state sostenute con ampie motivazioni) per una serie di ragioni. Una compagnia di assicurazioni più progredisce, più ha bisogno di

finanziamenti in quanto gli utili che derivano dall'attività assicurativa si conseguono nel corso degli anni.

Infatti, proprio nei primi anni, quando c'è il massimo sviluppo, c'è - sembra un paradosso - il massimo pericolo di andare fuori bilancio, per via del pagamento delle provvigioni. Di fronte ad una durata contrattuale pluriennale che, nel ramo vita, non va mai al di sotto di 10-15 anni, il costo di acquisizione dei contratti viene scaricato in gran parte nei primissimi anni. Questo fa sì che in quegli anni si ha un onere maggiore rispetto alle entrate, mentre invece, negli anni successivi, il pagamento dei premi che verrà effettuato nel corso dei contratti produrrà quelle utilità che le compagnie tutte riconoscono nei loro bilanci.

In quell'epoca dunque pensammo alla creazione di un ramo vita che gestisse soltanto le attività commerciali assicurative, mantenendo a monte una struttura - che designammo come *INA-holding* - che risultasse la destinataria di tutte quelle funzioni pubbliche che, nel corso degli anni, lo Stato aveva assegnato all'INA. Pensammo a una soluzione di questo tipo perchè, per quotare in Borsa una compagnia (quindi per inserirla nel mercato privato), occorre che al suo interno non vengano svolte funzioni pubbliche, che possano alterare la libera concorrenza nei confronti del resto del mercato.

I tempi però non erano ancora maturi e questa idea non andò avanti perchè politicamente forse eravamo arrivati troppo presto. È venuta nuovamente alla luce lo scorso anno, quando l'attuale Governo emanò un apposito decreto-legge mediante il quale trasformò l'Istituto da ente pubblico economico in spa.

Quando si parla di privatizzazioni, dunque, bisogna capire bene a cosa ci riferiamo. L'INA è già un ente privatizzato poichè oggi è una società per azioni che orbita interamente nell'ambito del diritto privato.

Diverso è il discorso del collocamento sul mercato di questo Istituto. I momenti, pertanto, sono due, mentre abitualmente vengono confusi dalla stampa dove si parla di privatizzazioni in generale. La privatizzazione, nel nostro caso, già esiste perchè l'INA - lo ripeto - è una società per azioni.

Vorrei adesso esporvi il mio punto di vista e quello che, secondo il mio parere, può essere l'interesse dello Stato in questo settore, iniziando con un piccolo inciso. Nei suoi 80 anni di storia come ente pubblico, l'INA non ha mai chiesto allo Stato finanziamenti di alcun genere e a nessun titolo, ma ha sempre supportato, dal punto di vista finanziario, lo Stato stesso. Mi limito a ricordare in proposito il mutuo di 24 miliardi erogato all'IRI negli anni in cui si costituì l'Enel. Nella nazionalizzazione dell'energia elettrica uno degli anelli più importanti fu rappresentato proprio dall'apparato finanziario dell'INA, il quale spesso affiancò le iniziative dello Stato. Quello che ho citato è uno degli esempi principali, ma vorrei ricordare anche la imponente presenza dell'INA nei mutui a favore degli enti locali. Nel corso degli anni infatti abbiamo erogato mutui per miliardi agli enti locali per il finanziamento di opere pubbliche (non per il ripiano dei bilanci) affiancando, anche in questo caso, gli indirizzi economici dello Stato.

L'INA non ha avuto mai nulla dallo Stato in termini di comportamento e di capitale, ma, ogni anno, per legge, ha dato sempre allo Stato e ai propri assicurati.

Questa è la nostra posizione e pertanto dobbiamo studiare come entrare nel mercato andando incontro alle esigenze del Tesoro, che sono all'attenzione di tutti.

Le possibilità che al riguardo adombro nella memoria consegnata alla Presidenza di questa Commissione sono alternative, e vorrei spiegare in quale senso.

Il famoso «libro verde» del Ministero del tesoro, di cui si è parlato, indica come sia preferibile che dall'attuale INA, dove sono mescolate funzioni pubbliche e funzioni strettamente commerciali e private, venga generato un INA-vita Spa solo ed unicamente con attività private. Ho posto allo studio questo problema, in alternativa ad un'altra ipotesi, quella della scissione. Secondo una possibilità recentemente riconosciuta dal diritto e che in precedenza non esisteva, la scissione comporterebbe una separazione dell'INA spa in due tronconi, uno con funzioni pubbliche e uno con funzioni private, facenti entrambi capo al Tesoro. Dove è quindi la differenza? Osserviamo cosa succede in pratica per effetto di queste alternative che apparentemente sembrano uguali. Se creiamo dall'INA Spa (chiamiamolo INA-pubblico) una compagnia privata (chiamiamola INA-vita) otterremo che quest'ultima potrà essere immessa sul mercato, quotata in Borsa e venduta; strada facendo, si vedrà quando e come. Se viene venduto sul mercato l'INA-privata, il ricavato della vendita delle azioni di tale compagnia andrà nelle casse dell'INA-pubblica il quale, gestendo solo attività pubbliche, non potrà essere venduto sul mercato poiché è di totale proprietà del Tesoro. Il Tesoro dunque beneficerebbe, attraverso questo sistema, di tutte le utilità provenienti dalla vendita sul mercato dell'INA-privata. In tal modo, si manterrebbe la presenza del Tesoro - attraverso l'INA-pubblica - nel mercato assicurativo, il che tutelerebbe anche l'esistenza della società INA.

Infatti, a seconda delle quantità ricavate sul mercato borsistico immettendo in Borsa l'INA-vita (quindi la quantità di denaro che affluisce all'INA-pubblica), il Tesoro potrà assorbire, attraverso l'INA-pubblica, quello di cui il bilancio dello Stato ha bisogno, senza uccidere il sistema, ma mantenendolo in vita.

Il denaro in questo sistema può affluire attraverso il conferimento - proposta che ritengo preferibile - che consentirebbe di liberare notevoli plusvalenze (che si contano in migliaia di miliardi) le quali, opportunamente tassate, potrebbero attenuare il disavanzo pubblico. Sono fra coloro che sostengono che la tassazione non debba essere elusa, soprattutto quando è funzionale alle necessità del Tesoro, come accade nella fattispecie. Mi domando: perchè inventare sistemi per eludere gli oneri fiscali quando quest'ultimi sono destinati alle stesse tasche in cui finirà anche il ricavato delle vendite delle azioni? È inutile cercare soluzioni per aggirare le imposizioni fiscali, se vogliamo contribuire al rimpinguamento delle casse dello Stato.

Quindi, se è vero questo, vediamo invece le conseguenze di altra natura. Noi ci stiamo affacciando in un periodo in cui il mercato assicurativo italiano, mercè le leggi che dovranno essere varate,

recupererà rapidamente lo svantaggio che ha nei confronti dei mercati dei nostri *partners* europei. Tenete presente che, mediante, l'obbligatorietà assicurativa negli Stati della Comunità non raggiunge neanche il 50 per cento della vita lavorativa, mentre in Italia - come sapete - eravamo sui livelli dell'80 per cento degli ultimi stipendi. Quindi non si teneva affatto conto dell'*excursus* della vita lavorativa; la pensione infatti veniva corrisposta sulla base delle ultime retribuzioni, ma i contributi iniziali erano stati pagati a livelli estremamente più bassi. Ciò ha comportato il «buco» grandioso - che tutti conosciamo - dell'INPS, al quale però non si possono in alcun modo imputare colpe nella gestione in quanto il *deficit* è stato determinato dall'applicazione delle leggi fino ad oggi esistenti, leggi che sono ora in corso di riesame e di modifica da parte del Ministro del lavoro.

Ora, se questo è vero, come è vero - ed io credo fermamente che sia inevitabile perchè uno degli strumenti per frenare la spesa pubblica è proprio il controllo della spesa pensionistica - si apriranno sul mercato delle assicurazioni delle opportunità notevolissime. Certamente, infatti, tutti i lavoratori italiani, nessuno escluso, sia autonomi che dipendenti, dovranno pensare un po' più a se stessi per quel che sarà la loro collocazione a riposo, il che metterà in moto un nuovo meccanismo assicurativo e finanziario. Attenzione, però, il meccanismo deve essere soprattutto assicurativo perchè si tratta di pagare pensioni integrative, non capitali a scadenza. Al lavoratore cioè dovrà essere corrisposta una rendita vitalizia, equivalente alla pensione integrativa che si sarà costruito con i propri risparmi, anzichè averli investiti in beni di rapido consumo.

Questa è dunque una funzione di grande significato etico che lo Stato verrà a svolgere nei confronti di tutti i lavoratori, ma che avrà ricadute positive sulla spesa pubblica in quanto limiterà, in parte, i costi della previdenza obbligatoria. A questo punto si pone però una domanda: conviene allo Stato, in questa fase in cui si stanno aprendo possibilità operative di grande rilevanza, che la propria compagnia di assicurazioni si ritiri dal mercato e venga ceduta a terzi? Questo è il vero interrogativo di natura economica, ma, al tempo stesso, politica che mi pongo e a cui voi potrete rispondere in modo certamente più autorevole.

In conclusione il nocciolo della questione è il seguente: lo Stato ha un'unica presenza nel settore assicurativo, comparto questo in cui, per i mutamenti in atto nel sistema previdenziale, si stanno per presentare grandi opportunità. È il momento dunque di ritirarsi o non è invece più opportuno continuare ad essere presenti? E ciò per due motivi: innanzi tutto per partecipare alle opportunità commerciali che nascono da questa nuova realtà e, in secondo luogo, per avere un occhio all'interno del mercato e qui mi fermo perchè altrimenti dovrei fare qualche riferimento spiacevole su quanto alcuni finanziari hanno dimostrato di saper fare, lasciando poi nei guai assicurati e dipendenti.

Quanto poi all'ultima domanda rivolta dal Presidente, circa le otto ipotesi di scorporo elaborate dal presidente Pallesi, posso solo dire che oggi, alle ore 15,30, si terrà un consiglio di amministrazione all'INA che affronterà tale questione. Per quanto mi riguarda, ho preparato una memoria per il consiglio, che sostanzialmente ricalca

quella consegnata alla Commissione, ma non sono in alcun modo a conoscenza di queste altre ipotesi - anch'io le ho apprese dalla stampa - predisposta su indicazione del Presidente - a cura della presidenza, peraltro non conosciute dalla struttura dell'Istituto, il che significa che sono state elaborate all'esterno e pertanto non sono in condizione di esprimere giudizi al riguardo.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Fornari, per la franchezza con cui mi ha risposto, che è per noi motivo di ulteriore preoccupazione e per la memoria che ci ha fatto pervenire ieri, che ho provveduto a far distribuire ai colleghi.

GIANOTTI. Signor Presidente, visto il poco tempo che ci rimane causa l'approssimarsi dell'inizio dei lavori dell'Assemblea, propongo di rinviare il seguito della audizione ad altra seduta.

LADU. Signor Presidente, sono d'accordo con la proposta del senatore Gianotti di rinviare il seguito dell'audizione, anche in considerazione dell'intervento del dottor Fornari, che ringrazio per la sua chiarezza.

Si ha l'impressione infatti che, in relazione alla vicenda dell'INA, il Presidente e l'amministrazione delegato si muovano su due linee diverse. Pertanto, sarebbe importante capire quali sono le otto diverse ipotesi per realizzare lo scorporo tra le attività pubbliche e quelle assicurative, preannunciate oggi da «Il Messaggero» (soprattutto se la nostra Commissione ha significato ed importanza). Anche per questo è importante rinviare il seguito dell'audizione. Inoltre, a mio avviso, sarebbe opportuno ascoltare anche il presidente Pallesi.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'amministrazione delegato dell'INA ci ha comunicato di non essere informato della iniziativa preannunciata dalla stampa. A maggior ragione, quindi, si impone un rinvio del seguito dell'audizione ad altra seduta, il che ci consentirà di svolgere una discussione più approfondita e di ricevere precisi dettagli da parte del dottor Fornari.

Per quanto riguarda poi la richiesta avanzata dal senatore Ladu di ascoltare il presidente Pallesi, comunico che la Presidenza si attiverà in tal senso.

Ringrazio dunque ancora una volta, il dottor Fornari per la disponibilità dimostrata e per la sua esposizione, e dichiaro conclusa l'audizione conoscitiva.

Il seguito dell'indagine è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10.