

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

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

(*Industria, commercio, turismo*)

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

17° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 FEBBRAIO 1993

**Presidenza del Presidente de COSMO**

**INDICE**

**Seguito dell'audizione dell'amministratore delegato dell'INA**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 5, 7 e passim	FORNARI .....	Pag. 4, 6, 8 e passim
GIANOTTI (PDS) .....	7, 8		
PIERANI (PDS) .....	3, 7, 9		
PIZZO (PSI) .....	8		
TURINI (MSI-DN) .....	5		

*Interviene, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, l'amministratore delegato dell'INA, dottor Mario Fornari.*

*I lavori hanno inizio alle ore 16,05.*

### **Seguito dell'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.

E previsto per oggi il seguito dell'audizione dell'amministratore delegato dell'INA.

Ricordo che già nel corso della prima audizione del dottor Fornari il Presidente del Senato, su richiesta della Commissione, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento, aveva disposto l'autorizzazione all'attivazione dell'impianto audiovisivo. Poiché non si fanno osservazioni, tale autorizzazione è da considerarsi valida anche per l'odierna audizione.

Dottor Fornari, la volta scorsa eravamo stati costretti ad interrompere il nostro incontro subito dopo la sua relazione, sia per l'impossibilità di sovrapporre i lavori della Commissione ai lavori dell'Assemblea, sia perché un rinvio era stato ritenuto opportuno a causa della riunione del consiglio di amministrazione dell'INA, di cui lei ci aveva dato notizia, nonché dell'annuncio, da parte della stampa, di alcune ipotesi di scorporo riguardanti le attività dell'INA, che a lei non risultavano.

Riterrei pertanto opportuno, prima di procedere formalmente allo svolgimento delle domande da parte dei componenti la Commissione, che il dottor Fornari integrasse la sua prima relazione, quanto meno informando la Commissione di quanto è accaduto in sede di consiglio di amministrazione, soprattutto in relazione alle anticipazioni fornite dalla stampa di cui egli stesso aveva detto di non essere a conoscenza. Su tale proposta, vorrei il conforto dei colleghi senatori.

**PIERANI.** Signor Presidente, ritengo anch'io che sarebbe meglio avere un aggiornamento delle informazioni a nostra disposizione per poi proseguire con le domande.

**PRESIDENTE.** Vorrei invitare dunque il dottor Fornari a fornire una rapida sintesi in merito a quelle ipotesi di scorporo di cui la volta scorsa non era a conoscenza, ma soprattutto, se possibile, di consegnarne una copia scritta alla Commissione.

Do ora la parola al dottor Mario Fornari.

*FORNARI.* Signor Presidente, le dico subito che non ho alcuna difficoltà a lasciare alla segreteria della Commissione questo documento che ho portato con me e che è piuttosto ponderoso, quindi difficile da riassumere in poche parole. Cercherò comunque di sforzarmi per coglierne l'essenziale e metterlo a confronto con quanto da parte mia ho espresso in sede di consiglio di amministrazione, soprattutto per ricavarne gli elementi di fondo.

Tale documento esamina otto possibilità per quanto riguarda la separazione delle attività dell'Istituto, che peraltro possono essere riconducibili a due principali: il conferimento e la scissione. All'interno di queste due ipotesi principali si individuano variazioni sul tema che comunque orbitano nell'ambito di questo tipo di finalità.

La conclusione sostanziale è che, secondo il documento, sarebbe preferibile la scissione anziché il conferimento, per una serie di motivi. Per quanto concerne la parità fiscale, il discorso è neutro tra le due ipotesi; la scissione, secondo gli estensori della nota, sarebbe più semplice in quanto non servirebbe una valutazione approfondita del patrimonio dell'INA, valutazione che, trattandosi di un grosso patrimonio, comporterebbe tempi tecnici piuttosto lunghi.

Il documento parte però dalla premessa che la scissione è conveniente se tutte le attività pubbliche, escluse le cessioni legali, possono essere attribuite all'INA pubblico, mentre il resto rimarrebbe attribuito all'INA vita. Nelle cessioni legali vi è infatti una quantità di riserve matematiche che si aggira intorno ai 5.000 miliardi per cui, a seconda di dove esse vengono collocate, è possibile più o meno facilmente procedere alla scissione.

L'ipotesi della scissione viene preferita al conferimento proprio in funzione della più facile determinazione delle quantità da attribuire. Come voi sapete, il discorso se attribuire le cessioni legali alla parte pubblica o a quella privata è attualmente all'esame della Commissione costituita dal ministro Guarino presso il Ministero dell'Industria, all'interno della quale si trovano persone estremamente stimate che stanno appunto esaminando questa problematica.

Una prima analisi sembrerebbe escludere che la cessione legale possa essere considerata un'attività privata per il semplice fatto che tale istituto nasce da un'imposizione di legge rivolta a tutte le compagnie presenti sul mercato, che hanno l'obbligo (e non la facoltà) di cedere non meno del 10 per cento del loro portafoglio all'INA. Tale prerogativa dell'INA ente pubblico è stata trasferita all'INA spa e oggi deve essere attribuita o alla componente pubblica o a quella privata dell'INA stesso. Voglio anche dire che il mercato assicurativo, che ho avuto modo di ascoltare a livello di associazioni, è unanimemente convinto e d'accordo sul fatto che le cessioni legali debbano far parte dell'INA pubblico e non dell'INA vita. Ciò mette quindi in discussione l'elemento essenziale che faceva preferire l'ipotesi della scissione, in quanto comporterebbe comunque una valutazione fatta da periti, nominati appositamente, per cui decadrebbe la rapidità che si invocava per preferire la scissione al conferimento.

Voglio peraltro aggiungere che l'indicazione del Governo, nel recente passato, è stata chiaramente indirizzata verso la preferenza dell'ipotesi del conferimento piuttosto che quella della scissione. Le

stesse Commissioni parlamentari del Senato e della Camera non hanno mai detto cose diverse da quelle che, a suo tempo, aveva detto il Governo con la delibera assunta in merito alla privatizzazione dei vari enti. Voglio leggere testualmente il dettato del testo che la Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 agosto 1992, n. 359, ha trasmesso al Presidente della Camera dei deputati ai fini dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Si dice testualmente: «Anche il processo di privatizzazione di INA non può essere questione di settimane. Attualmente al suo interno convivono attività di impresa con funzioni pubbliche, alcune delle quali in via di progressivo esaurimento, come ad esempio quella della cessione legale dei premi, destinate appunto ad estinguersi» - si estinguono come nuovo apporto perché dureranno non meno di dieci anni - «con il novembre 1994. La separazione tra i due tipi di attività può avvenire o attraverso un procedimento legislativo, oppure attraverso il conferimento di un ramo di attività (quella vita) in una nuova azienda, magari escludendo le partecipazioni in BNL e in IML. È da scegliere la seconda soluzione».

Quindi, il documento della Presidenza del Consiglio dei ministri si esprime esplicitamente in tal senso. Esso continua poi nel seguente modo: «La INA vita, integrandosi con Assitalia (settore danni di cui l'INA detiene il 60 per cento del capitale) potrebbe così costituire un gruppo assicurativo di forte rilievo e ben equilibrato oltre che ben integrato, già oggi, con la rete di vendita della Banca di Roma, che rappresenta la più ricca rete di vendita bancaria italiana» (si riferisce al noto accordo in corso tra il gruppo INA e la Banca di Roma).

Le Commissioni parlamentari che si sono espresse su tale argomento sono concordi nella sostanza. Infatti, nessuna di esse ha mai sostenuto di essere favorevole ad un'ipotesi diversa da quella del conferimento (non la prendono neanche in esame, soffermandosi su altri temi che sono sussidiari rispetto all'argomento principale).

Quindi, ho impostato il mio lavoro su quella linea di comportamento e ho formulato quella proposta di cui è già a conoscenza la Commissione. Per completezza di documentazione, consegno oggi alla Presidenza della Commissione la copia di un documento redatto da uno studio tributario (firmato da coloro che ne sono stati gli estensori), di cui si è già a conoscenza.

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, comunico che è a disposizione della Commissione questa memoria integrativa, che ci viene consegnata dal dottor Fornari, relativamente alle ipotesi di scorporo cui si è fatto riferimento durante il dibattito.

Ringrazio inoltre il dottor Fornari per l'integrazione che ci ha fornito rispetto alla sua prima relazione.

**TURINI.** Signor Presidente, intervengo brevemente per avere un chiarimento ed una precisazione. Innanzitutto, desidero sapere come il dottor Fornari giudica la situazione attuale dell'INA da un punto di vista tecnico-economico e della presenza concorrenziale sul mercato, con particolare riferimento alla raccolta dei premi. Durante la sua esposizione, il dottor Fornari si è già riferito a questo tema, ma desidererei avere un'ulteriore precisazione anche in relazione ai

benefici riconosciuti agli assicurati ed ai proventi derivanti dall'ingente patrimonio immobiliare dell'istituto. Inoltre, vorrei sapere come valuta la possibilità di azione della costituenda INA-vita.

*FORNARI.* Onorevole senatore, lei mi ha rivolto una domanda che mi trova particolarmente sensibile (ovviamente, noi siamo dei commercianti). Per quanto riguarda la presenza sul mercato dell'INA, spesso e volentieri, in questi ultimi anni, ci vengono rimproverate delle contrazioni delle quote di mercato. A tale proposito debbo fare una precisazione. Alla fine degli anni '70 e nei primi anni '80, l'INA inventò ed immise sul mercato nuove polizze di assicurazione ad alto contenuto finanziario, che poi vennero imitate da tutto il resto del mercato (che forse non lo avrebbe mai fatto), risultando molto utili e importanti per la clientela degli assicurati. In quel periodo, dal momento che fummo i primi a presentarci sul mercato con queste nuove polizze, conseguimmo un grosso *exploit* in termini di quote di mercato raggiunte, per l'ovvia ragione che la concorrenza non aveva il nostro prodotto. Devo ricordare che tra il prodotto che noi offrivamo e quello delle compagnie concorrenti vi era una distanza di anni luce. In particolare, il nostro prodotto aveva un contenuto altamente finanziario che veniva ceduto quasi per intero agli assicurati, mentre per quanto riguarda le altre polizze ancora si era fermi alle vecchie canalizzazioni, al tasso del 4 per cento. Da questo divario enorme derivò il grosso *boom* di incremento della produzione dell'INA.

Ovviamente, la concorrenza non rimase con le mani in mano e si diede immediatamente da fare per confezionare prodotti similari, tanto che oggi i prodotti che si presentano sul mercato sono abbastanza omogenei. Dopo che la nostra produzione è fortemente salita ed abbiamo acquistato quote di mercato, il sistema si è in qualche misura equilibrato e di conseguenza abbiamo restituito, in parte, alcune di queste quote.

A questo punto devo fare un'altra considerazione molto importante, che purtroppo non è stata sufficientemente evidenziata dai giornali (ma che è nella realtà). Recentemente, molte compagnie di assicurazione, soprattutto quelle create dalle banche (faccio l'esempio del Monte dei paschi di Siena che ha creato una compagnia di assicurazione molto attiva nel ramo vita) propongono ai loro clienti la sottoscrizione di polizze di assicurazione a premio unico, che assomigliano più ad un investimento in certificati di deposito che ad una vera e propria polizza di assicurazione. Il Monte dei paschi, ad esempio, nel giro di due anni, ha invitato tutta la propria clientela, che aveva un deposito di conto corrente, a sottoscrivere le polizze a premio unico in quanto queste ultime avrebbero garantito un superiore ricavo finanziario. Con questo tipo di attività, tali istituti hanno conseguito un notevole *boom* produttivo. Se poniamo tali iniziative nel coacervo generale del mercato assicurativo italiano del ramo vita e le portiamo percentualmente a credito o a debito delle varie quote di mercato, ne deriva che, formalmente, la quota di mercato delle compagnie tradizionali del ramo vita (come l'INA che fa nella maggior parte dei casi polizze vere e proprie, cioè quelle pluriennali) risulta erosa in una maniera apparentemente maggiore di quanto avviene realmente. Spero di essere riuscito a chiarire questo concetto che è piuttosto difficile.

**PRESIDENTE.** Mi scusi, dottor Fornari, se la interrompo, ma vorrei che in questo caso venisse seguita la prassi usuale, che prevede la replica del nostro illustre interlocutore al termine del dibattito.

Pertanto, darei adesso la parola al senatore Gianotti e agli altri colleghi che intendono intervenire, in modo tale che alla fine il dottor Fornari possa rispondere alle domande che gli verranno rivolte.

**GIANOTTI.** Signor Presidente, desidero rivolgere al dottor Fornari due domande. Uno dei requisiti che viene chiesto sempre di più alle grandi imprese e quello della trasparenza. In particolare, questo aspetto è importante per le imprese che si rivolgono al mercato azionario e, in ogni caso, è di straordinaria importanza per le imprese pubbliche.

Nel caso dell'INA (la stampa ne ha parlato a lungo) si riscontrano elementi che sembrano contraddire nettamente il principio della trasparenza. Mi riferisco, in modo particolare, ad un caso (ma potrei fare altri esempi), quello della piazza di Roma.

Si dice che la quota concernente la piazza di Roma non sia presente nel bilancio consolidato dell'INA, laddove suppongo che si tratti della prima o della seconda piazza d'Italia. Per Milano (che in base al posto occupato da Roma sarà la prima o la seconda) c'è un unico agente con un volume di polizze enorme (si parla di 400 miliardi), alcune delle quali, secondo la stampa, sono state raccolte anche presso l'Enel, ente che notoriamente ha sede a Roma.

La mia impressione è che di trasparenza ve ne sia ben poca e che anzi, all'interno di un'impresa che dovrebbe essere unitaria, vi sia una sorta di mercato, la cui logica, che non si riesce a comprendere, dà luogo a riflessioni e a induzioni niente affatto positive.

Desidererei, quindi, che mi fosse fornita qualche spiegazione in merito, giacché si tratta di un aspetto importante anche per il futuro assetto dell'istituto.

La seconda questione che desidero porre è la seguente. Come lei ha ricordato nella sua introduzione della volta scorsa, attualmente l'INA assomma funzioni di azienda assicurativa, come le altre, e funzioni pubbliche (fondo vittime della strada e così via).

Il problema è se mantenere unite, per il futuro, queste due funzioni. Mi sembra piuttosto difficile sostenere la tesi dell'unità; finché l'INA era un'impresa pubblica, si poteva differenziare dalle altre; allorché diviene impresa privata come le altre (nel senso che è il capitale azionario che decide dei vertici dell'azienda), non ha più le caratteristiche per mantenere fondi o istituti che rivestono un interesse collettivo. È chiaro che tali attività non potranno essere attribuite all'amministrazione ministeriale perché hanno pur sempre un profilo tecnico-economico e quindi dovranno fare capo ad un ente a se stante, tuttavia mi sembra difficile mantenere l'unità delle due funzioni.

**PIERANI.** Desidero anch'io porre una domanda sul ruolo pubblico e privato dell'INA. Infatti, non credo che la privatizzazione dell'istituto possa chiudere la partita circa il ruolo pubblico che esso svolgeva (ad esempio per quanto riguarda il fondo vittime della strada), ruolo che era affidato alla più grossa compagnia di assicurazione italiana a capitale pubblico.

Sono dell'opinione che il ruolo della funzione pubblica, che tutela determinati interessi collettivi, debba essere mantenuto e vorrei conoscere la sua opinione in merito.

La seconda questione è la seguente. Notoriamente, il mondo assicurativo italiano, rispetto alla strada percorsa dalle compagnie di assicurazione a livello europeo, è rimasto indietro soprattutto per quanto attiene alla parte assicurativo-previdenziale. Si parla ora di probabili forme di integrazione, con aggregazione anche ad enti di previdenza, comunque resta questo un versante in cui l'Italia è fortemente arretrata.

Mi chiedo come sia potuto accadere che un'importante compagnia di assicurazione, quale l'INA, sia rimasta indietro nel campo previdenziale, nel campo integrativo ed in parte anche nel ramo vita e cosa si verificherà arrivando all'appuntamento con la Comunità europea con un versante così debole e scoperto. Mi chiedo cosa accadrà sul mercato italiano con l'arrivo delle compagnie estere, soprattutto in quei settori ove abbiamo perduto terreno rispetto agli altri paesi europei.

Inoltre, vorrei sapere qual è la forma di integrazione che si potrà realizzare tra il mondo assicurativo italiano e il mondo assicurativo europeo. Sappiamo che alcune compagnie si sono aggregate a compagnie tedesche (conosciamo, ad esempio, come si muove l'UNIPOL); l'INA che tipo di rapporti ha stabilito con il mondo assicurativo europeo, indipendentemente dal fatto che si arrivi o meno alla sua privatizzazione? Soprattutto, come si è preparato all'impatto con il mercato europeo? E, infine, come si presenterà sui mercati esteri, dal momento che le compagnie di altri paesi arriveranno in Italia?

**PIZZO.** Il collega Pierani ha preceduto la mia domanda, che verte appunto sulla nuova realtà comunitaria sia per quanto riguarda le sue ripercussioni nel nostro paese sia per quanto concerne le proposte dell'INA e degli altri istituti italiani rispetto ad essa.

Arriveremo a questa scadenza preparati? Esiste una strategia dell'INA e delle altre compagnie di assicurazione italiane nel contesto comunitario?

**GIANOTTI.** Le ultime notizie sono che le compagnie straniere scappano dall'Italia.

**FORNARI.** Per quanto riguarda il quesito posto dal senatore Gianotti, il nostro sistema è formato nel seguente modo: l'INA da mandato ad un agente generale, cui attribuisce un certo territorio di competenza nel quale quell'agente generale agisce di propria iniziativa e con propri costi per organizzare l'acquisizione dei contratti (naturalmente l'istituto riconosce una provvigione su questi ultimi). Si tratta quindi di una gestione che non fa capo alla direzione generale; il terminale dell'azienda è l'agente generale. Le polizze che ci presenta il nostro agente di Milano per noi rappresentano produzione (la FIAT quando qualcuno vende degli *stocks* di sue autovetture non vuole sapere a chi sono stati venduti e a quali condizioni).

Il principio dell'esclusiva territoriale può però essere derogato. L'agente generale, per sua capacità o per sue entrate, può infatti



presentare polizze anche al di fuori del proprio territorio; ciò è consentito dalla normativa che regola i rapporti tra l'INA e i suoi agenti. Siamo dei venditori e come tali ci comportiamo, per cui ben venga chi ci porta produzione.

Quella di Roma, purtroppo, è l'unica agenzia generale su tutto il territorio nazionale che è ancora gestita direttamente dall'INA. Ciò significa che, anzichè esservi un agente generale, c'è un funzionario dell'INA o dell'Assitalia che gestisce la piazza e lo fa non a proprio rischio, ma a rischio della casa madre.

PIERANI. Su percentuale?

*FORNARI.* C'è uno stipendio fisso ed una partecipazione all'attività.

Su quest'ultimo problema ci stiamo misurando. Avrete visto, in via del Tritone, i cartelli di protesta della nostra agenzia generale; poiché il gerente precedente è andato via in questi giorni, stiamo tentando di ricondurre tale agenzia nell'alveo del sistema generalizzato dell'appalto.

Tutto ciò ha delle conseguenze sul bilancio; finora abbiamo portato i risultati dell'agenzia generale di Roma a saldi chiusi, però, se per ipotesi si dovesse mantenere la gestione diretta, dovremo, come ci ha indicato la società di revisione del nostro bilancio, portare a saldi aperti i conti dell'agenzia generale di Roma.

Mi auguro comunque che non dovremo arrivare a questa soluzione. Speriamo infatti di riuscire a sistemare l'agenzia di Roma, ci stiamo adoperando in questa direzione e vedremo quale sarà la strada da percorrere.

Per quanto riguarda il discorso del pubblico e del privato, do atto che all'interno dell'INA vi sono due anime, la pubblica e la privata. Quella privata svolge attività nel ramo vita, come tutte le compagnie di assicurazione; quella pubblica svolge attività per conto dello Stato che gli sono state attribuite per legge: gestione del fondo vittime della strada; gestione del fondo antiracket e così via. È chiaro che proprio l'identificazione di questi due nuclei è l'argomento che sta occupando in questo momento la Commissione istituita presso il Ministero dell'industria dal ministro Guarino, che ha il compito di identificare quali sono le funzioni pubbliche da allocare nell'INA pubblica e quali le funzioni da allocare nell'INA-vita, cioè private.

Per quanto riguarda l'Europa, non siamo affatto indietro come qualità dei prodotti; siamo in ritardo come percentuale del PIL che viene dirottata verso i premi di assicurazione vita. Ciò ha una genesi molto precisa, soprattutto nel fatto che in Italia la pensione obbligatoria INPS raggiungeva limiti di copertura (l'80 per cento), totalmente sconosciuti alle altre nazioni europee, dove raramente si arriva al 50 per cento. Ciò ha fatto sì che il mercato assicurativo vita in Italia, e quindi anche l'INA, non raggiungesse livelli di destinazione per premi totali soddisfacenti rispetto alla percentuale di PIL indirizzata verso il settore assicurativo degli altri Stati della Comunità.

Il momento europeo presenta molto interesse e debbo dire che noi ci siamo mossi in tale direzione prima ancora che si parlasse di presenza in Europa. L'Assitalia infatti è presente in Francia con una propria compagnia, la Camat, che è peraltro piuttosto importante poiché

assicura l'Air France; in Spagna con una piccola compagnia, l'Astra, mentre, come INA, in Germania partecipiamo alla Nurnberger, una compagnia tedesca con la quale stiamo operando anche degli scambi di opportunità. Inoltre, appena caduto il muro di Berlino, ci siamo presentati a Mosca per stabilire con l'ex Unione Sovietica un rapporto di lavoro che attualmente è già consolidato in termini di scambi culturali, soprattutto sotto il profilo assicurativo. Tale nazione, infatti, era completamente priva di ogni concezione di assicurazione nel senso occidentale del termine. Probabilmente il mese prossimo ci recheremo in Unione Sovietica per firmare un accordo per la costituzione di una compagnia di assicurazioni operativa.

Per quanto riguarda la realtà comunitaria, uno dei mercati più promettenti è quello italiano, proprio per il fatto che la previdenza obbligatoria necessariamente dovrà restringere il proprio campo di azione, lasciando così spazi sicuramente superiori, rispetto a quelli del passato, alle compagnie di assicurazione. Quindi, se c'è un mercato interessante nella Comunità è proprio quello italiano; pensare di andare a lavorare in Germania, in Inghilterra o in Francia, secondo il mio parere, sarebbe alquanto velleitario, se non acquistando, semmai, una compagnia già esistente.

**PRESIDENTE.** Ringrazio, a nome della Commissione, l'amministratore delegato dell'INA per la sua partecipazione alle sedute della Commissione, nonché per gli aggiornamenti e la memoria introduttiva che ci ha fornito. Ho dato disposizioni affinché i colleghi possano farne tesoro, anche in considerazione della audizione che avremo domani pomeriggio con il Presidente dell'INA.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,45.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOLENSA MARISA NUDDA**