SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 21 MARZO 1995

Presidenza del presidente CARPI

IC 0204

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione del presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 10, 19
LARIZZA *(Prog. Feder)* 13
LOMBARDI CERRI *(Lega Nord)* 11, 16
PERIN *(Lega Nord)* 12
PONTONE *(AN)* 13
STEFANI *(Lega Nord)* 11, 15, 16
LONGO ..... *Pag.* 16
SANGIORGIO ..... 3, 14, 16 e *passim*

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Giorgio Sangiorgio, presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), accompagnato dall'avvocato Luigi Desiderio e dai dottori Lorenzo Foglia e Sergio Longo.

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

Audizione del professor Giorgio Sangiorgio, presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)
(Seguito dell'indagine e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di vigilanza sulle assicurazioni, sospesa nella seduta del 16 marzo.

Ringrazio il presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private, professor Sangiorgio, per aver aderito al nostro invito nel quadro dell'indagine conoscitiva in materia di vigilanza sulle assicurazioni e gli do la parola.

SANGIORGIO. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi sia concesso innanzitutto esprimere il compiacimento dell'Istituto che presiedo per l'iniziativa assunta da codesta Commissione di avviare un'indagine conoscitiva sull'ISVAP.

È un'iniziativa opportuna che consente di far luce sull'attività di un'istituzione che opera alacremente, in un comparto di grande importanza e delicatezza come quello assicurativo, senza sollecitare riconoscimenti dalle istituzioni o dalla pubblica opinione. È un'iniziativa tempestiva, perchè interviene in un momento in cui l'ISVAP è impegnato a vedere riaffermata l'autonomia istituzionale per esso voluta dalla sua normativa fondante e regolatrice (la legge 12 agosto 1982, n. 576) la cui piena vigenza ed operatività è attualmente messa in dubbio a causa della mancata formale esclusione dell'Istituto dall'ambito di applicazione del decreto-legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 nel testo integrato e modificato dal decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, sul pubblico impiego, ispirato a modelli funzionali difficilmente conciliabili con le sue caratteristiche ordinamentali.

L'affrancamento dalla disciplina del decreto legislativo n. 29, formalmente disposta per altre Autorità chiamate a vigilare su altri settori dell'economia come la Banca d'Italia, la Consob e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, non è stato invece affermato – almeno in forma esplicita – per l'ISVAP.

Le premure rivolte in diverse sedi istituzionali per restituire chiarezza di prospettive operative all'Istituto non hanno avuto esiti risolutivi, anche se sull'esigenza di riaffermare l'autonomia dell'ISVAP si è formato il consenso pressochè unanime delle forze parlamentari.

L'alta sede in cui si svolge questa audizione è, perciò, motivo di conforto poichè conferma che la necessità di una precisa collocazione dell'Istituto nell'ordinamento non è sottovalutata; anzi, merita approfondimenti in vista di una soluzione che appaghi non tanto le ragioni dell'ISVAP e dei suoi dipendenti, quanto le esigenze di protezione del pubblico interesse – dei risparmiatori, degli assicurati, dei danneggiati – la cui difesa è affidata dalla legge alle cure dell'Istituto.

Richiamo qui un dato di intuitiva evidenza. Si stima che le imprese assicurative hanno raccolto nel 1994 risparmio in forma di premi per 56 mila miliardi mentre hanno in portafoglio attività finanziarie (titoli, partecipazioni, mutui) per oltre 150 mila miliardi.

Esse si configurano, dunque, come investitori istituzionali e meritano un controllo analogo, per penetratività e puntualità, a quello che si esercita nei confronti di ogni altro intermediario, bancario o finanziario, che gestisca risparmio della collettività.

Ogni progetto di discriminazione dell'ISVAP rispetto agli altri organismi di vigilanza non coglie perciò l'interrelazione fra i diversi fenomeni intermediativi – riguardino essi le banche o le assicurazioni o le società finanziarie – e finisce per offrire al risparmio assicurativo una protezione più fievole di quella che si accorda al risparmio affluente presso le banche o presso la borsa.

Una siffatta discriminazione contrasterebbe col principio costituzionale posto dall'articolo 47, il quale tutela il risparmio pubblico in tutte le sue forme. Essa inoltre, negando all'Organo di vigilanza assicurativa quell'autonomia che riconosce agli organi di controllo del settore o del mercato mobiliare, impedirebbe che le relazioni fra le diverse Autorità si sviluppino su un piano di uguale dignità istituzionale. Al disagio nelle relazioni con le istituzioni interne, si aggiungerebbe per l'ISVAP l'ulteriore difficoltà di un rapporto disuguale con i corrispondenti Organi di vigilanza esteri, che si collocano in una prospettiva di omogeneità istituzionale rispetto agli organi che esercitano la vigilanza sulle banche e sulle borse.

Nella più ampia relazione messa a disposizione degli onorevoli senatori sono illustrate le linee di un'evoluzione che ha portato alla nascita dell'ISVAP e al rafforzamento della sua posizione nel novero delle amministrazioni cosiddette indipendenti, in quanto titolari di poteri di controllo volti a garantire la stabilità del mercato e la certezza delle prestazioni assicurative.

Nel rinviare a quel documento per più diffusi riferimenti, mi preme in questa sede offrire un resoconto sintetico delle ragioni di un disagio che l'Istituto vive da qualche tempo nel vedere sostanzialmente compromessa l'autonomia di gestione delle proprie risorse, materiali ed umane, che pure la legge istitutiva volle riconoscere all'ISVAP.

L'Istituto è nato agli inizi degli anni '80 per garantire l'esercizio nei confronti del settore assicurativo di una vigilanza efficiente, della quale si avvertiva la carenza specie dopo l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria in materia di responsabilità civile automobilistica.

Sulle ragioni che ispirarono la nascita dell'Istituto esistono cospicue indicazioni nei lavori parlamentari, delle quali la relazione che ho consegnato richiama in termini precisi il contenuto. Per necessità di sintesi, mi limito in questa sede a sottolineare l'obiettivo, enunciato dal Parla-

mento di appena una decina di anni fa, di realizzare un rinvigorimento dei controlli pubblici che si ritenne potesse essere efficacemente perseguito soltanto attraverso un trasferimento della vigilanza dalle strutture ministeriali ad un organismo esterno all'apparato amministrativo dello Stato, sottratto ai vincoli normativi della contabilità e dell'impiego statale, dotato di ampia autonomia non soltanto sul piano delle funzioni, ma anche su quello organizzativo, finanziario e contabile. In questa linea, i primi enti ai quali si pensò di affidare il controllo assicurativo furono l'INA e la Banca d'Italia, istituti non a caso dotati di vasta autonomia amministrativa; l'inopportunità di dar vita a situazioni conflittuali (di controllore-controllato nel caso dell'INA, di commistione banca-assicurazione nel caso della Banca d'Italia) convinse il Parlamento a prescegliere la soluzione - già utilmente sperimentata in altro campo con la nascita della Consob - di dare vita ad un'istituzione nuova: l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private.

Con una scelta che privilegiava funzionalità e professionalità dell'intervento di vigilanza, l'ISVAP veniva dalla legge istitutiva dotato di ampia autonomia sul piano organizzativo, contabile e finanziario, fermo restando il collegamento funzionale con l'Autorità ministeriale secondo un modulo ricorrente in materia di pubblici controlli su diversi settori dell'economia. In effetti, la capacità di autoorganizzarsi e di provvedere alla gestione della spesa anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato sono profili che corrispondono a un modello di amministrazione indipendente al quale si riconducono similari istituzioni di vigilanza quai la Banca d'Italia, la Consob e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Come avviene per tutte le istituzioni giovani, anche per l'ISVAP i primi anni di operatività sono stati non facili, dovendo l'Istituto proporre nuovi modelli di vigilanza non ancora legittimati dall'esperienza; e tuttavia l'ISVAP è riuscito a conquistare sul campo un notevole rilievo istituzionale, tant'è che successivi interventi normativi ne hanno accresciuto le attribuzioni al punto che esso ha assorbito gran parte di quelle competenze in materia assicurativa che la legge istitutiva aveva conservato all'autorità ministeriale: la legge 9 gennaio 1991, n. 20 e il decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 385, ai quali seguiranno fra breve i provvedimenti di attuazione delle direttive comunitarie 92/96 CEE e 92/49 CEE in materia di assicurazione, costituiscono i momenti più importanti di questa progressione dell'Istituto verso obiettivi di piena e pressochè esclusiva gestione dei controlli assicurativi.

Di pari passo con la crescita dei compiti dell'Istituto, si è posta all'attenzione del legislatore l'esigenza di ampliarne e potenziarne le strutture. A ciò hanno provveduto la legge n. 20 del 9 gennaio 1991, consentendo l'assunzione di dipendenti a contratto e, più radicalmente, il decreto legislativo n. 49 del 1992, che ha disegnato un diverso assetto strutturale e organizzativo, con conseguenti ampliamenti della tabella organica.

L'obbligo di tale ristrutturazione è rimasto nei fatti inevaso a seguito dell'emanazione del ricordato decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, introduttivo di una nuova disciplina del pubblico impiego, e della collegata normazione della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, recante interventi correttivi di finanza pubblica. Il mancato formale affranca-

mento dell'ISVAP dalle disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 e l'imposizione di vincoli all'ampliamento delle dotazioni organiche da parte della legge n. 537 del 24 dicembre 1993 - vincoli reiterati dalla successiva legge n. 724 del 1994 e prossimi ad essere inaspriti dal decreto-legge n. 41 del 1995 in via di conversione - hanno, in effetti, ingenerato dubbi sulla possibilità di dar corso all'anzidetto riassetto dell'Istituto, che pure risultava legislativamente stabilito.

Al fine di chiarire i termini di referibilità all'Ente delle norme limitatrici del decreto legislativo n. 29, del 1993, la passata presidenza interessò il Ministero dell'industria in ordine al senso da attribuire al mancato espresso richiamo dell'ISVAP fra gli enti che, per essere dotati di un peculiare ordinamento, si sottraggono alle disposizioni generali del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Il Presidente del Consiglio Amato, con nota del 19 febbraio 1993 diretta al Ministro dell'industria Guarino, osservò che «il personale dell'ISVAP ha il trattamento stabilito per i dipendenti del settore assicurativo, con una disciplina, pertanto, già riconducibile ad un regime di rapporto privatistico che si fonda sul riconoscimento della specialità e delle pecularità dell'ordinamento dell'ISVAP». Dalla cennata premessa fu dedotta, per interpretazione sistematica, la sicura sopravvivenza di tale speciale normativa.

La linea intepretativa fornita dalla Presidenza del Consiglio veniva in pieno condivisa dal Ministro dell'industria, e successivamente ribadita dal nuovo titolare del Dicastero, il ministro Savona, il quale in sede di riscontro a un'interrogazione parlamentare riprendeva, puntualmente, le argomentazioni svolte dal Presidente del Consiglio. Ricordo incidentalmente che un linea interpretativa del tutto analoga è stata di recente espressa dalla Ragioneria generale dello Stato, ad avviso della quale il personale dell'ISVAP «non è mai stato incluso tra le categorie normativamente e tradizionalmente facenti parte del pubblico impiego».

L'opportunità di dissipare ogni residua incertezza in merito alla autonomia ordinamentale dell'ISVAP veniva, tuttavia, tenuta presente in fase di redazione del testo di regolamento governativo che ha provveduto a trasferire all'ISVAP la maggior parte delle competenze originariamente assegnate al Ministro dell'industria. Chiamata a esprimere il prescritto parere sullo schema di provvedimento predisposto dal Governo, la Commissione finanze della Camera osservava che «il Governo (avrebbe) dovuto equiparare pienamente l'ISVAP alle altre amministrazioni indipendenti sia per le funzioni che per la struttura»; l'auspicio otteneva l'assenso del Ministro della funzione pubblica dell'epoca Cassese che, in rappresentanza del Governo, palesava l'intendimento di «definire il rapporto fra ISVAP e società di assicurazioni in modo analogo a quello che esiste fra Banca d'Italia e le banche, fra Consob e le società finanziarie».

L'impegno governativo si è tradotto nell'inserimento, nel testo del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 385, della disposizione per cui, a proposito del ricordato trasferimento all'ISVAP di attribuzioni prima assegnate al Ministero dell'industria, si precisa che esse sono esercitate dall'Istituto «in piena autonomia e nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento, come definito dalla legge 12 agosto 1982, n. 576». Questa norma del Regolamento emanato con il decreto

del Presidente della Repubblica n. 385 del 1994 aveva inoltre trovato il consenso del Consiglio di Stato il quale, nel parere prescritto, riconosciuto che «l'Istituto si configura come un organo di vigilanza... posto in posizione di indipendenza», aveva osservato che la norma così inserita situa le nuove competenze «nell'ambito dei poteri e delle funzioni previste dalla legge istitutiva».

Lo scrupolo di ottenere una affermazione ancora più perentoria, a livello di legge formale di esonero dell'ISVAP dall'ambito del già citato decreto legislativo n. 29 del 1993, induceva a sollecitare un ulteriore intervento chiarificatore dal nuovo ministro della funzione pubblica Urbani. Questi, riconoscendo che per tutte le amministrazioni cosiddette indipendenti debba valere «un'omogeneità di princìpi organizzativi volti a consentire una costante e necessaria corrispondenza tra ambito delle funzioni di garanzia e struttura dell'autorità», manifestava l'intendimento di promuovere un'iniziativa che sul piano legislativo eliminasse ogni incertezza circa la posizione dell'ISVAP rispetto alle limitazioni di cui al decreto legislativo n.29 del 1993 ed alla legge n. 537 del 1993.

L'iniziativa si concretava nell'inserimento, nel testo del decreto-legge n. 469 del 1994, di una norma che esplicitamente ricomprendeva l'ISVAP fra gli enti la cui autonomia ordinamentale è fatta salva rispetto alle generali indicazioni del decreto legislativo n. 29 del 1993. La disposizione permaneva nei successivi decreti-legge con i quali, a seguito della mancata conversione nei termini, è stato reiterato il decreto originario. Essa è stata invece espunta dal testo del decreto-legge 26 gennaio 1995, n. 25, attualmente in via di conversione, nonostante l'assenso pressochè unanime che il Parlamento aveva riservato alla norma medesima nel corso dei lavori di conversione dei provvedimenti in cui risultava in precedenza inserita, assenso che presso il Senato ha assunto la veste dell'approvazione in Aula.

Dalla lettura degli atti parlamentari della Camera, sembra apprendersi che il motivo per cui l'attuale Governo si è indotto a eliminare la norma sull'ISVAP, si lega al convincimento che l'affrancamento dalle norme del decreto legislativo n. 29 del 1993 tenderebbe a parificare il trattamento economico dei dipendenti dell'ISVAP a quello goduto dai dipendenti della Banca d'Italia. Ma a tale proposito si deve rilevare che l'ISVAP, rivendicando la piena ed esclusiva vigenza della legge istitutiva del 1982, è consapevole di chiedere che sia mantenuto il diverso trattamento economico riservato dalla legge medesima ai propri dipendenti, cioè quello commisurato alle retribuzioni in vigore nel settore assicurativo.

Se poi al fondo della presa di posizione governativa dovesse esservi il timore che l'affrancamento dell'ISVAP dalla normativa del citato decreto legislativo n. 29 del 1993 possa produrre effetti imitativi in costituende nuove autorità, sia consentito sottolineare la peculiare posizione dell'ISVAP che esercita compiti di vigilanza assicurativa da ben 13 anni, nel corso dei quali ha visto accrescere notevolmente le attribuzioni iniziali.

Ove, infine, la ragione ultima dell'atteggiamento governativo di non volere formalmente sottrarre l'ISVAP dalle disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993 risiedesse nell'esigenza di porre limiti alla spesa pubblica in tema di assunzioni e di trattamento economico dei dipen-

denti pubblici, sia permesso di richiamare un profilo peculiare dell'ordinamento dell'ISVAP, che rende l'Istituto autosufficiente sul piano finanziario. Esso infatti è destinatario del contributo di vigilanza posto dalla legge a carico delle imprese controllate, contributo che - utilizzato solo in parte per le spese di funzionamento dell'Ente - si concretizza per l'eccedenza addirittura in un apporto al bilancio dello Stato.

In definitiva, se l'Istituto chiede che sia salvaguardata la vigenza della sua legge del 1982 e, quindi, di essere esonerato dalla normativa generale di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993, rivendica non la concessione di nuovi privilegi, ma la conservazione dell'autonomia che ad esso attribuì la legge fondante, sul presupposto che tale autonomia giovasse all'obiettivo di un'efficace vigilanza sul sistema assicurativo.

Quell'obiettivo non è venuto meno; anzi, la complessità dell'attività assicurativa si è accresciuta nel tempo a motivo delle caratteristiche dei prodotti assicurativi, i quali alla tradizionale componente di ordine statistico-attuariale aggiungono quella di ordine finanziario, e in questo modo sollecitano un controllo più penetrante e specialistico a tutela della stabilità del mercato e delle attese dell'utenza.

Nè si dimentichi il ruolo che le assicurazioni sono nell'immediato futuro chiamate a svolgere sia nella gestione dei mezzi finanziari che affluiranno ai fondi pensione integrativi della previdenza pubblica, sia nell'esercizio dei rami infortuni e malattia, a supporto delle prestazioni erogate, dal Servizio sanitario nazionale.

Di fronte alla complessità di tale scenario, alimentata ulteriormente dalla dilatazione delle prospettive operative che derivano dalla nascita del mercato unico europeo delle assicurazioni, l'eventualità di un depotenziamento dell'Istituto deve essere scongiurata.

L'ipotetico assoggettamento dell'ISVAP alle norme del decreto legislativo n. 29 del 1993 avrebbe poi l'effetto di sconvolgere l'impianto ordinamentale dell'Istituto. Ad esso sarebbe forse conservata l'autonomia sul piano funzionale, ma negata la possibilità di gestire autonomamente le proprie risorse materiali ed umane. Ove si applicasse all'ISVAP la normativa del citato decreto legislativo n. 29, potrebbe insorgere l'interrogativo in quali termini aggiornati considerare addirittura la figura del Presidente, carica che secondo la legge istitutiva implica anche quella di Direttore generale: in effetti la scissione fra compiti amministrativi e compiti di indirizzo, che è un cardine della disciplina del decreto legislativo n. 29, potrebbe rendere sostenibile la tesi dello smembramento di tale figura istituzionale. Le stesse prerogative del Consiglio di amministrazione, in materia di organizzazione dell'Istituto e di gestione delle spese, potrebbero venire in discussione di fronte alla soluzione accentratrice accolta dal decreto legislativo n. 29, specie in materia di contrattazione collettiva e di determinazione della spesa relativa. Ad analoga conclusione si potrebbe pervenire per l'intero assetto dei controlli contabili, sia interni, attualmente operati dal Collegio dei revisori, sia esterni, quale l'approvazione del bilancio preventivo da parte del Ministero dell'industria.

La verità è che la dicotomia, insita nel decreto legislativo n. 29, «potere di indirizzo-potere di gestione», il primo prerogativa di un organo politico, il secondo di un organo tecnico, risulta priva di significato quando sia riferita ai controlli assicurativi che, essendo orientati alla

stabilità delle imprese, sono di natura squisitamente tecnica, diretti alla verifica di corretta applicazione di regole statistico-attuariali. Armonizzare i princìpi del decreto legislativo n. 29 con le peculiarità dell'ordinamento dell'ISVAP, come prescrive l'articolo 13 del decreto stesso, è operazione praticamente irrealizzabile.

Ho già riferito in ordine ai compiti, sempre più vasti e delicati, che la legislazione più recente ha affidato all'Istituto. Dati indicativi dell'attività svolta dall'Istituto sono forniti con maggior dettaglio nella relazione consegnata alla Commissione. Mi limito qui a un'indicazione sintetica. Con riferimento all'ultimo quinquennio, l'ISVAP ha effettuato 388 ispezioni; su sua proposta sono state commissariate 11 imprese (23 dal 1983) e 21 messe in liquidazione coatta (93 dal 1983, di cui 47 abusive). Attraverso l'apposita Sezione sono stati istruiti circa 60 mila reclami (oltre 97 mila dal 1983). Le infrazioni contestate hanno portato alla comminazione di sanzoni per oltre 6 miliardi di lire.

Per violazioni della normativa di settore, dalla nascita dell'ISVAP sono stati redatti 1316 verbali di contestazione per un ammontare di pene pecuniarie per oltre 38 miliardi.

Dall'entrata in vigore della legge n. 20 del 1991, introduttiva dei nuovi controlli sulle partecipazioni delle e nelle imprese di assicurazioni, sono state istruite 179 istanze di autorizzazioni relative ad operazioni infragruppo e 65 relative all'assunzione del controllo di imprese assicurative.

Ma l'impegno dell'Istituto è destinato a crescere ulteriormente.

Per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 385 del 1994, entrato pienamente in vigore a partire dal dicembre scorso, quasi tutte le competenze in materia di controlli assicurativi sono state trasferite all'ISVAP, la cui centralità di collocazione nell'ambito degli assetti di vigilanza richiama in termini pedissequi quella che all'interno dei controlli bancari assume la Banca d'Italia, analoghi essendo i poteri prescrittivi, accertativi e repressivi che le due Autorità sono legittimate ad esercitare nei confronti dei settori di rispettiva competenza.

D'altra parte, l'attuazione del mercato unico - oltre a modificare la cifra complessiva del controllo, nelquale gli interventi di natura prudenziale prevalgono su quelli di natura strutturale e programmatoria - comporta che la vigilanza dell'ISVAP si estenda, alla luce del principio comunitario dell'*home country control*, all'attività che le imprese nazionali svolgono sui mercati degli altri Stati membri.

Infine, ai tradizionali controlli svolti in funzione della stabilità del mercato assicurativo si vanno aggiungendo interventi da compiere per fini di trasparenza dei contratti di assicurazione e di tutela degli assicurati. È un profilo questo in ordine al quale la normativa sui controlli presenta tuttora carenze nei poteri di intervento, il che non riduce l'impegno dell'Istituto nel perseguire fin d'ora al meglio obiettivi di corretto svolgimento della relazione impresa di assicurazione-utente.

A fronte di prospettive operative in così rapida e crescente espansione, si pone la situazione organizzativa dell'Istituto che, con 254 dipendenti (di cui soltanto 164 appartenenti al ruolo dirigenziale e direttivo), è chiamato ad esercitare il controllo su 266 imprese di assicurazione, con circa 35.000 intermediari, delle quali 41 rappresentanze estere e alle quali si aggiungono 233 imprese comunitarie operanti in re-

gime di libera prestazione di servizi nonchè 135 società in liquidazione coatta amministrativa. E si tace dell'abusivismo assicurativo, che pure è fenomeno in preoccupante crescita.

Tutto ciò chiarito e rilevato, si deve notare che allo stato, nel dubbio della applicabilità del decreto legislativo n. 29 del 1993, in ISVAP restano sospesi i reclutamenti di personale, le progressioni in carriera, i trattamenti economici. La stessa ricerca d una nuova sede, in luogo di quella attualmente occupata, che risulta angusta oltrechè poco funzionale, risulta nei fatti preclusa a causa delle perduranti incertezze sulla permanenza in capo al Consiglio di amministrazione dell'istituzionle legittimazione a gestire la corrispondente spesa.

Singor Presidente, signori senatori, non compirei appieno il mio dovere di servitore delle istituzioni se nascondessi la delicatezza del momento che l'ISVAP attraversa.

Temo che l'Istituto, se dovesse essere assoggettato alla disciplina generale del decreto legislativo n. 29 del 1993 vedrebbe stravolto il modello ordinamentale previsto dal legislatore del 1982. Che, se questo fosse l'effettivo intendimento, tanto varrebbe allora che la vigilanza assicurativa affidata nel 1982 ad un Ente con personalità giuridica di diritto pubblico, fornito di autonomia sul piano funzionale, organizzativo, finanziario e contabile, in definitiva dotato delle caratteristiche tipiche di un'amministrazione indipendente, secondo il modello teorizzato dalla più autorevole dottrina amministrativistica (Cassese, Nigro, Minervini, Cerulli Irelli, Franchini) tornasse ad essere esercitata, come lo era prima della nascita dell'Istituto, dai normali organi burocratici ministeriali.

Un ripensamento del genere è in astratto possibile; ma deve essere chiaro che siopererebbe in controtendenza rispetto all'evoluzione delle logiche comunitarie, che esigono dal legislatore nazionale un controllo assicurativo di natura squisitamente tecnica, nei confronti dei dinamismi di mercato e libero dai vincoli operativi dell'amministrazione pubblica.

Al Parlamento compete la decisione finale. Ma il presente clima di incertezza sulla collocazione istituzionale dell'ISVAP non può, non deve comportare affievolimenti nell'esercizio della vigilanza assicurativa. Pertanto l'Istituto insisterà nel frattempo a porre il massimo impegno nello svolgimento dei compiti d'ufficio; confortato e spronato dalle ricordate autorevoli interpretazioni, continuerà a esercitare la propria attività amministrativa, anche se con la cautele dovute alla singolarità della fattispecie, sulla base della legislazione speciale di diretto riferimento: la legge istitutiva n. 576 del 1982 e le successive illustrate modifiche e integrazioni disposte con la legge n. 20 del 1991, con il decreto legislativo n. 49 del 1982 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 385 del 1994.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'ISVAP per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione per porre eventuali domande e richieste di chiarimenti.

Inizio io con alcuni quesiti. Ho preso atto delle esigenze prospettate dal Presidente dell'ISVAP di rivendicazione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Istituto; è una tesi decisamente condivisibile anche nell'ambito dei convincimenti raggiunti da questa Commissione circa la

assoluta necessità che le autorità di settore abbiano caratteristiche di autonomia e indipendenza; come meri organi consultivi, rischierebbero altrimenti di essere pleonastici e le loro funzioni potrebbero essere svolte direttamente da un Ministero.

Pertanto, proprio condividendo le suddette rivendicazioni, vorrei sapere se a suo avviso l'Isvap, nella sua attuale composizione e struttura, sia idoneo a vigilare anche sull'attività delle imprese nazionali in ambito comunitario, e in particolare, qualora la legge italiana lo prevedesse, se sia in grado di esercitare una più puntuale vigilanza nel caso fosse consentito, come accade per le imprese britanniche, un controllo *a Posteriori* per talune specifiche operazioni, al fine di garantire in prospettiva la reciprocità delle condizioni operative nella libera prestazione di servizi in ambito comunitario, che oggi penalizza in qualche modo le imprese assicurative italiane. Le pongo tali domande facendo riferimento ai compiti di controllo dell'ISVAP di cui lei ha parlato.

STEFANI. Anche io vorrei porre alcuni quesiti volti a conoscere la posizione dell'Istituto nei confronti dell'utenza. Nella più ampia relazione che ci è stata consegnata si parla di tutela dell'utenza atta ad agevolare la sollecita ed esatta esecuzione dei contratti, con particolare riguardo alla liquidazione dei sinistri. Vorrei sapere se l'Istituto, quando interviene nei confronti di una compagnia su invito dell'utente, possa adottare misure più incisive oltre all'invio di una semplice lettera raccomandata.

Sempre nella relazione si afferma che è compito dell'Istituto revocare le autorizzazioni con conseguente liquidazione coatta. La domanda che vorrei porre è se il compito dell'Istituto sia solo questo o se si prevede anche il controllo sulle modalità di attuazione della liquidazione coatta e soprattutto sui tempi che possono essere molto lunghi: addirittura fino a dieci anni, se non di più.

Secondo l'esposizione testè svolta dal Presidente dell'ISVAP, l'impegno dell'Istituto è destinato a crescere ulteriormente, soprattutto nel campo degli interventi da compiere per fini di trasparenza dei contratti di assicurazione e di tutela degli assicurati. Vorrei sapere se si sta già operando per allargare i compiti dell'Istituto in questo settore. Infatti voglio sottolineare il fatto che - e sono un senatore della Lega Nord - in Italia vengono stipulati contratti assicurativi contro la rapina che prevedono l'esclusione del Meridione; anzi si escludono le zone a sud del 41° parallelo: questa è l'espressione che viene usata. Chiedo pertanto se sia vostro compito intervenire, e come mai ancora non si sia agito rispetto a questa discriminazione a livello assicurativo.

LOMBARDI CERRI. Come giustamente è stato fatto rilevare, uno dei compiti dell'Istituto è il controllo del «buon trattamento» del cliente. Ma a tale proposito voglio ricordare che nei rami vita, per esempio, le assicurazioni straniere offrono garanzie di trasparenza decisamente superiori a quelle offerte dalle assicurazioni italiane, specialmente per quanto attiene i costi del servizio.

Vorrei porre un altro quesito relativamente al controllo da parte dell'Istituto sui fondi pensione. In Commissione abbiamo già avuto modo di discutere - purtroppo brevemente - del problema del recepi-

mento della normativa europea relativamente ai fondi pensione e alle assicurazioni sulla vita. Vorrei qualche chiarimento in proposito, in quanto non ho ben capito chi si accolla il rischio e che tipo di rischio si accollino le assicurazioni. Il fondo pensione garantisce l'erogazione dopo un certo numero di anni di una pensione pari ad una percentuale della media dello stipendio, ma - ripeto - su questi fondi pensione chi si accolla il rischio? E l'ISVAP in che modo controlla? Infatti se il fondo pensione è da intendersi come un investimento azionario, un modo per investire i risparmi, allora non c'è bisogno delle assicurazioni. Basta scegliere titoli azionari tranquilli - come negli Stati Uniti *blue chips* - scarsamente speculativi.

L'ultima domanda che vorrei porre, canonica per una persona che, come me, è stata membro di numerosi consigli di amministrazione, è la seguente: dato l'indubbio ruolo di Autorità di controllo svolto dall'ISVAP, vorrei sapere, per un'analisi del rapporto costo-benefici, se in altri paesi europei esistono analoghe istituzioni con simili funzioni di controllo, e in caso affermativo quali sono le loro specifiche competenze e quali, infine, i relativi costi.

PERIN. L'avvocato Sangiorgio all'inizio della sua relazione descrive l'attività svolta dall'Istituto come alacre, ma discreta; secondo me, però un atteggiamento «discreto» è troppo poco aggressivo; almeno questa è la mia personale opinione, forse eccessivamente entusiastica, dovuta alla recentissima approvazione della legge sulle Autorità da cui consegue l'intento di considerare questo Istituto un'Autorità di controllo, dotato di grandi capacità, di indipendenza e, certamente, di autonomia.

Nella «Relazione della Commissione rassegnata dall'ISVAP in occasione dell'audizione del Presidente» vi è un paragrafo relativo all'esame dei reclami effettuati in cui è stata annessa una tabella riassuntiva che va dall'armo 1983 ad oggi (pagina 5.14 e 5.15). Noto che dal 1990, data storica per Tangentopoli, questi reclami hanno subito un netto incremento: da alcune migliaia si è passati ad oltre tredicimila nel 1993.

Inoltre, relativamente al quesito posto dal senatore Lombardi Cerri, ricordo che alla pagina 7.4 della succitata relazione è riportata la tabella relativa alle Autorità di controllo già esistenti presenti nei dodici paesi appartenenti alla Comunità economica europea.

Per quanto riguarda invece un'eventuale maggiore disponibilità di impiegati presso tale Istituto, la settimana scorsa ha avuto luogo in questa sede l'audizione dei rappresentanti delle Confederazioni sindacali dell'ISVAP, e, malgrado la Commissione non abbia potuto dedicare un tempo adeguato a questo problema, essa era unanime nel ritenere come dato certo il sottodimensionamento dei dipendenti dell'ISVAP. Tuttavia riferendomi a questa tabella, noto che tra i paesi europei solamente la Spagna e l'Italia prevedono un così elevato numero di dipendenti (250) presso l'Autorità di controllo. Inoltre, rilevo che mentre le imprese vigilate dall'ISVAP sono 266, quelle spagnole sono 474, quelle francesi 627 e quelle danesi 850.

Alla luce dunque di questi dati, vorrei chiedere all'avvocato Sangiorgio ed ai suoi collaboratori come l'ISVAP, in qualità di Autorità di controllo, si colloca rispetto agli altri noti *partners* dell'Unione europea, quali gli ambiti in cui si denota una sua maggiore o minore

efficienza, ed, eventualmente, indicazioni per un possibile miglioramento.

LARIZZA. Signor Presidente, mi limiterò solamente a porre due quesiti, il primo dei quali concernente un chiarimento in merito ad un problema sollevato nel corso della relazione del Presidente dell'ISVAP: l'abusivismo assicurativo. Premesso che non vi è stato sufficiente tempo per esaminare dettagliatamente la relazione scritta, nella quale forse sono riportati maggiori elementi di approfondimento della questione, vorrei sapere a cosa esattamente il Presidente dell'ISVAP si riferisse e se tra i compiti attribuiti all'Istituto vi sia l'eventuale verifica di circolazione di denaro di dubbia provenienza proprio nell'ambito dell'abusivismo assicurativo nel caso in cui, ovviamente, anche questo campo rientri tra le sue competenze.

La seconda questione riguarda l'autonomia dell'Istituto, aspetto tra l'altro più volte ribadito nella relazione orale: non avendo, infatti, il decreto legislativo n. 29 del 1993 risolto il problema nella direzione da voi auspicata e avendo successivamente affrontato tale questione sia nella recente audizione con i dirigenti sindacali dell'ISVAP sia presso la la Commissione permanente, in occasione della discussione del decreto-legge 26 gennaio 1995, n.25, attualmente in via di conversione, mi chiedo se non abbiate voi stessi delle indicazioni concrete da fornire al riguardo. Pongo questa domanda anche se la materia non è di stretta competenza della Commissione Industria, in quanto riguarda anche la 1ª Commissione permanente del Senato e la 11ª Commissione permanente della Camera dei deputati. Come è evidente, si tratta dunque di una materia molto difficile da gestire, più di quanto io stesso ritenessi, in quanto è di competenza di differenti organi.

Sarebbe quindi - ripeto - importante avere delle indicazioni precise da parte vostra per fornire una risposta definitiva al problema.

PONTONE. Signor Presidente, pregherei innanzitutto per il futuro di mettere a disposizione della Commissione la relazione scritta in tempo utile per poterla esaminare attentamente; infatti, come il collega Larizza, non ho avuto modo di farlo.

Per quanto riguarda l'audizione odierna, pensavo che avrei avuto modo di ascoltare dal Presidente dall'ISVAP l'esposizione di tutto quanto è stato fatto dall'Istituto negli anni passati, la materia trattata, la vigilanza effettuata, mentre ho assistito solamente alla difesa delle prerogative, dell'autorità, delle condizioni economiche del personale dell'Istituto ed è stata altresì lamentata l'insufficienza dei dipendenti. Il Presidente, in perfetta sintonia con i sindacati, ha ribadito le medesime considerazioni di questi ultimi, lamentando inoltre il fatto che il decreto legislativo n. 29 del 1993 è teso ad assimilare i dipendenti dell'Istituto a quelli degli enti pubblici, cosa che non ritengo completamente sbagliata. Non comprendo infatti per quale motivo debba esistere una tale differenza di trattamento. Forse è giusto che voi difendiate le vostre prerogative ed i vostri privilegi, ma mi domando perchè non abbiate fatto presenti i vostri diritti precedentemente all'entrata in vigore di questo provvedimento.

Desidero inoltre conoscere il numero delle liquidazioni coatte amministrative portate a compimento e infine sapere se vi sia un'effettiva autonomia dell'Istituto rispetto al mondo politico contrariamente a quanto - secondo i sindacati - succedeva in precedenza.

Inoltre, vorrei sapere quale funzione intenda svolgere l'ISVAP relativamente alla tutela degli assicurati del Sud Italia: si sta verificando infatti che molte società di assicurazione rifiutano di interessarsi di tale parte del nostro paese mentre moltissime stanno addirittura abbandonando questa area geografica. Mi domando dunque se l'Istituto non possa obbligare queste compagnie ad operare nel sud d'Italia, almeno per quanto riguarda le assicurazioni di auto. Infine, mi domando per quale motivo l'ISVAP non evidenzi eventuali omissioni e imbrogli che si sono verificati contro le società di assicurazione operanti nel Sud e, nel caso, perchè non cerchi di comprenderne il motivo.

Vorrei sapere inoltre quali controlli abbia effettuato l'ISVAP nel caso dell'assicurazione Polaris che ha spostato al Nord i suoi uffici e quale sia stata la tutela che l'Istituto ha disposto nei confronti dei dipendenti.

SANGIORGIO. Per quanto riguarda la prima domanda, rivoltami dal Presidente, posso affermare con molta schiettezza che quando ho assunto l'incarico all'ISVAP non conoscevo bene l'Istituto e il livello dei suoi dirigenti. Devo riconoscere che nell'Istituto ho trovato ottime professionalità per cui ritengo che ivi siano presenti le potenzialità e le capacità per far fronte ai nuovi impegni già attribuiti e a quelli che dovessero essere affidati in futuro all'Istituto stesso: il problema è quello delle strutture. Sicuramente allorchè vengono affidati all'Istituto nuovi compiti, e mi riferisco soprattutto a quelli a rilievo internazionale, c'è bisogno di attrezzarsi meglio sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Per esempio, è necessario che buona parte del personale direttivo conosca il francese, l'inglese o il tedesco, se si vuole colloquiare e collaborare in modo fattivo con gli organi di vigilanza degli altri paesi comunitari. In ogni caso sono convinto che partiamo da una base più che sufficiente per poter far fronte ai nuovi impegni, e possiamo raggiungere un buono *standard* a condizione che si provveda alle dovute integrazioni qualitative e quantitative.

Per quanto riguarda la tutela dell'utenza, l'Istituto è molto attento ai problemi della trasparenza. Inoltre nell'Istituto un congruo numero di addetti si occupa precipuamente dell'importante e delicato compito della tutela degli assicurati in forma specifica. Anzi l'ISVAP è fra i pochi organi di vigilanza assicurativa nella Unione europea in cui è presente un settore di questo tipo. In particolare è operativa una struttura *ad hoc*, deputata a fornire risposte ai reclami che l'utenza di tutta Italia inoltra all'Istituto. Si tratta di una Sezione reclami che impegna non pochi e ben preparati dipendenti dell'Istituto, i quali dunque non si occupano di vigilanza assicurativa nel senso stretto del termine, ma svolgono un lavoro di controllo delle compagnie in modo mediato, prendendo lo spunto dalle rimostranze provenienti dall'utenza. Tali reclami sono numerosissimi e potrebbero essere ancora di più se l'Istituto fosse più conosciuto: molti assicurati infatti non sanno della sua esistenza. Spesso la gente comune ignora l'esistenza dell'ISVAP. Quando l'Istituto sarà più

conosciuto tra l'opinione pubblica, i 18.000 reclami che riceviamo all'anno si moltiplicheranno. Si tratta di un settore che stiamo cercando di potenziare proprio per venire incontro agli assicurati reclamanti, anche se molte volte, accanto ai reclami fondati, ve ne sono di pretestuosi: in ogni caso rispondiamo a tutte le richieste che provengono da ogni parte del paese.

Per quanto riguarda il soddisfacimento delle richieste, i poteri dell'Istituto sono abbastanza limitati. Si prende in esame il reclamo verificando che ci sia un fondamento; in questo caso si prendono contatti con le imprese di assicurazioni interessate cercando di capire il motivo effettivo della lamentela e si sprona la compagnia. Più di ciò l'ISVAP non può fare: se tra assicurato e società di assicurazione si stabilisce un vero e proprio contenzioso non è l'ISVAP che può dirimere questa controversia, bensì il giudice civile. Infatti molti di questi reclami sfociano in una lite che può essere risolta soltanto dall'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda la vigilanza sulle liquidazioni coatte amministrative, concordo sul fatto che queste si protraggono eccessivamente nel tempo. Ma devo dare una giustificazione: non c'è liquidazione coatta a cui non si accompagni un contenzioso pesante per quanto attiene sia al numero delle vertenze sia al contenuto. E purtroppo sono noti i tempi con cui l'autorità giudiziaria dirime le controversie. Se non si chiudono le controversie, non si chiudono le liquidazioni; questo è il motivo per cui le liquidazioni spesso si trascinano per decenni. Abbiamo ancora in carico la liquidazione coatta amministrativa della Mediterranea che risale al 1964. Ma finchè i contenziosi non si chiudono, i liquidatori non possono chiudere le procedure. Ci sono naturalmente in progetto delle norme per snellire tali procedure. Anzi, con riferimento alla già concessa delega per riformare la legislazione in materia assicurativa, uno dei punti più significativi da approfondire nel dare attuazione a tale delega legislativa è la riforma e lo snellimento della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Ci auguriamo che il Governo concordi con questo nostro intendimento approfittando della delega per risolvere anche questo problema.

Per quanto attiene alla equità dei rapporti contrattuali, debbo far notare che la legislazione recentemente è cambiata: mentre prima l'Istituto poteva intervenire direttamente per sindacare la congruità delle tariffe praticate dalle società di assicurazione, ora tutto questo è caduto in virtù del principio della piena libertà di concorrenza delle società di assicurazione. Alcuni poteri dell'organo di vigilanza sono venuti meno: il controllo che prima l'Istituto poteva esercitare in materia di tariffe praticate dalle assicurazioni adesso non lo può più operare, e non per negligenza, ma perchè è venuto meno lo strumento.

Questa è una mera constatazione. Non vi è nessuna critica a questa nuova concezione di fondo del rapporto assicurativo, in quanto ormai si tende veramente ad ogni forma di piena liberalizzazione.

In riferimento a quel citato «quarantunesimo parallelo», devo confessare che è la prima volta che ne sento parlare.

STEFANI. Può leggerlo lei stesso fra le clausole previste per il ramo furto e rapina in genere. Se infatti da un lato posso capire che una compagnia di assicurazione controlli il grafico dei danni subiti in una certa

zona per stabilire il premio, dall'altro, non comprendo come si possa arrivare ad escludere una intera zona d'Italia.

SANGIORGIO. Mi scuso per non essere a conoscenza di questo particolare dettaglio geografico, ma mi riservo comunque di approfondire la questione.

STEFANI. Se un fatto del genere fosse conosciuto all'estero, non ci faremmo certamente una bella figura.

SANGIORGIO. Anche per quanto riguarda il problema relativo ad un presunto miglior trattamento riservato ai clienti all'estero rispetto a quello ricevuto in Italia, siamo fuori dalla materia soggetta a controllo. L'Istituto esplica infatti funzioni di controllo sulla stabilità delle società e mira ad assicurare, nei limiti del possibile, la loro efficienza, non entrando però nel contesto dei singoli rapporti tra la società di assicurazione e il cliente al fine di sindacarne la congruità. Si presume infatti che quando una società di assicurazione è stabile ed efficiente, allo stesso tempo assicuri al proprio cliente un trattamento corretto e adeguato. Ripeto, però, che questo aspetto non rientra nelle nostre competenze di vigilanza.

Per quanto riguarda i fondi pensione, premetto subito che si tratta di una materia ancora tutta da riordinare normativamente. Quindi, non mi sento pronto a dare una risposta definitiva sulle caratteristiche della vigilanza che su di essi verrà esercitata. Posso però assicurare che in ISVAP siamo pronti ad affrontare le problematiche relative a questo nuovo comparto, delicato ed importante, nonchè a fornire il nostro contributo per effettuare una vigilanza adeguata.

Per quanto riguarda i problemi della comparazione costi-benefici con l'estero e dei fondi pensione, ritengo che possa riferire in merito il dott. Longo.

LONGO. Mi sembra che la domanda relativa ai costi-benefici posta dal senatore Lombardi Cerri sia ben diversa da quella relativa ai fondi pensione. Personalmente, mi limito a fornire chiarimenti in merito a questi ultimi in base al vigente decreto legislativo n. 124 del 1993, un impianto legislativo che sta per essere modificato con l'introduzione di alcune novità.

LOMBARDI CERRI. Riporto un esempio affinchè la mia domanda risulti più chiara se oggi investo del danaro in un qualunque tipo di azioni, posso guadagnarne di più o, in caso contrario, perderne.

Chiaramente, maggiore è la stabilità delle azioni, minore è il rischio di perdere il danaro. A questo punto, mi domando: chi si assume il rischio nel caso del fondo pensioni e chi mi può assicurare in merito?

LONGO. È necessario ricordare che il decreto legislativo n. 124 prevede due grandi ambiti: il sistema della contribuzione definita e quello della prestazione definita. In questo ultimo caso il fondo pensioni promette una prestazione che l'avente diritto alla fine riceverà, naturalmente tenendo conto di tutte le variabili economiche che concorrono e

che ne definiscono il carattere variabile. Questo tipo di attività è stato riservato alle compagnie di assicurazioni.

La contribuzione definita invece è esattamente il contrario: versando una determinata quantità di danaro, non si conosce la prestazione finale. Quindi il problema è correlato alla valorizzazione professionale degli investimenti; molto dipenderà dalla capacità professionale personale di investire del gestore (assicuratore) che non fa altro che investire le risorse derivanti dalle contribuzioni, assumendosi egli stesso il compito di gestire dette risorse; la contribuzione definita pura può comportare il trasferimento della proprietà delle risorse; tanto è vero che la nuova direttiva sui bilanci delle imprese di assicurazione prevede che a seconda del caso le attività patrimoniali partecipino al risultato di esercizio o meno, in questo ultimo caso l'intermediario finanziario avrà esattamente il compito di valorizzare al massimo le risorse. A questo punto entra in gioco la concorrenza tra i vari intermediari prevista appositamente dalla legge delega cosicchè i fondi potranno valutare vantaggi e svantaggi connessi alla peculiarità dei vari intermediari.

In conclusione il decreto legislativo n. 124 del 1993, emanato in base alla legge delega, prescrive che il fondo pensioni non possa gestire alcunchè, ma deve affidare tutte le risorse finanziarie raccolte a gestori qualificati, cioè ai classici intermediari finanziari rappresentati da banche, SIM e imprese di assicurazione, nonchè naturalmente dagli enti previdenziali. Lasciando da parte questi ultimi e il problema che ne è derivato in ordine alla possibile disparità di trattamento, è da tenere presente che la gestione delle risorse è tra le caratteristiche principali dell'esercizio dell'attività imprenditoriale assicurativa, la quale, diversamente dagli altri intermediari, assume anche il rischio tecnico-demografico. Quindi, è da ritenere che tali differenze debbano permanere in vantaggio delle scelte dei fondi dando luogo ad una positiva concorrenza.

Naturalmente, è necessaria una certa sicurezza nella gestione delle risorse. Gli intermediari finanziari imprese di assicurazione gestiscono questi fondi in miniera del tutto separata usufruendo, in caso di liquidazione coatta, del vantaggio previsto da una recente normativa, in base al quale le riserve matematiche devono essere destinate in via esclusiva e prioritaria alla soddisfazione degli interessi della massa degli assicurati e dei danneggiati.

SANGIORGIO. È vero che il nostro Istituto ha un maggior numero di dipendenti rispetto agli altri istituti di vigilanza sulle assicurazioni stranieri, ma è anche vero che esso è tra i pochi che cura tutti i diversi aspetti della vigilanza assicurativa. Infatti molte delle autorità di controllo assicurativo straniere non si occupano del settore dei reclami, nè di quello delle liquidazioni coatte, in quanto materie fuori dell'ambito di competenza dell'organo di vigilanza, mentre per l'ISVAP la cura di questi settori comporta un notevole dispendio di risorse. Inoltre in molti paesi comunitari l'attività di vigilanza è ripartita tra più organismi pubblici così come è specificato nella relazione predisposta dagli uffici.

Per quanto riguarda l'abusivismo assicurativo e il quesito relativo all'impegno dell'ISVAP in attività di controllo sulla circolazione del denaro di dubbia provenienza, posso affermare che abbiamo stretti e frequenti rapporti di collaborazione con l'autorità giudiziaria. Essa molto

spesso ci affida compiti di varia natura nel quadro delle indagini penali quali, ad esempio, le perizie; così avviene che dipendenti dell'Istituto sono nominati periti dall'autorità giudiziaria. Siamo inoltre impegnati con l'ufficio italiano cambi nell'attività antiriciclaggio: il che comporta l'impiego di altre risorse ed energie.

Per quanto riguarda il problema di fondo relativo alla collocazione dell'Istituto nell'ordinamento, faccio presente che nella Commissione che esamina il disegno di legge n. 1415 è stato trovato un accordo tra i senatori e il Governo (promotrice dell'emendamento è stata soprattutto la senatrice Briccarello) su un testo di articolo che, qualora venga approvato, potrebbe risolvere i problemi dell'Istituto.

Relativamente al quesito sollevato dal senatore Pontone - al quale, colgo l'occasione, rivolgo il mio saluto - sui motivi della mancata menzione dell'ISVAP tra gli enti pubblici esentati dalla normativa sul pubblico impiego posta dal decreto legislativo n. 29 del 1993, voglio ricordare che all'epoca non ero il Presidente dell'Istituto. Immediatamente dopo l'emanazione della normativa, l'ISVAP si è mosso e ha ottenuto chiarimenti nel senso della esenzione dalla normativa dal Presidente del Consiglio e dal Ministro della funzione pubblica. Comunque si è trattato di una lacuna legislativa a cui si sta provvedendo a porre rimedio.

Sul problema delle interferenze di natura politica non posso naturalmente rispondere del passato. Posso solo attestare con sicurezza che attualmente nell'Istituto, da quando rivesto la carica di Presidente, non ci sono interferenze di questo tipo. L'ISVAP svolge i suoi compiti in base a considerazioni strettamente tecniche. Questo lo posso affermare con la sicurezza più totale.

In conclusione, voglio ribadire che in ISVAP riteniamo molto importante la legge delega che affida al Governo la riforma della legislazione assicurativa e mi permetto fin d'ora di segnalare alcuni punti che dovrebbero essere contenuti nel decreto legislativo. Ho già parlato della necessità di snellimento delle procedure di liquidazione coatta, ma anche la disciplina dei gruppi assicurativi e dei conglomerati finanziari va rivista in quella sede.

Sarebbe inoltre opportuno un chiarimento sul procedimento di autofinanziamento dell'Istituto che si trova in una ben peculiare situazione, in quanto esso, benchè sia finanziariamente autosufficiente poichè la legge prevede un contributo per la vigilanza a carico delle società di assicurazioni a sostegno dello stesso Istituto, non può disporre liberamente di questo finanziamento. Si tratta di un finanziamento privatistico del tipo di quello a cui stanno giungendo anche altre autorità di vigilanza (per la Consob si sta proprio in questi tempi prevedendo una forma di autofinanziamento a carico delle società controllate). Sembra quindi che il futuro finanziario delle autorità indipendenti sia proprio quello dell'autofinanziamento che viene ritenuto opportuno per le autorità di vigilanza in genere. Il tipo di autofinanziamento di cui è destinatario il nostro Istituto, attraverso i vari passaggi dalle società di assicurazioni versanti fino all'Istituto, in qualche modo si pubblicizza durante il percorso e ciò crea dei problemi. Sarebbe dunque opportuno che la natura di questo tipo di autofinanziamento venisse chiarita dalla normativa che verrà emanata per ricondurlo alla iniziale natura e funzione di contributo di

vigilanza, eliminando le sovrastrutture che tendono invece a farne una sorta di imposta atipica.

Sarebbe inoltre opportuno che il controllo della Corte dei conti sull'Istituto - che, sia ben chiaro, nessuno contesta - si trasformasse da controllo successivo a controllo concomitante da esperire con la presenza di un rappresentate della Corte nel Consiglio di Amministrazione, in quanto il controllo successivo può, per alcuni versi, comportare conseguenze negative. È questa una verità forse per tutti gli Istituti che soggiacciono a tale forma di controllo; infatti i consigli di amministrazione chiamati a operare e a deliberare senza il conforto diretto della Corte non sanno il criterio in base al quale la Corte dei conti di domani andrà a sindacare i propri comportamenti. Da ciò derivano incertezze operative, eccessive cautele per allontanare possibili, future responsabilità, staticità nell'amministrazione.

Ritengo perciò che per gli enti pubblici il controllo successivo della Corte dei conti sugli atti possa essere addirittura paralizzante. Sarebbe meglio, piuttosto, prevedere la presenza in Consiglio di amministrazione di un rappresentante della Corte dei conti stessa, che risolva di momento in momento i problemi di legittimità di comportamento dell'ente.

Con questo termino il mio intervento, rimanendo a disposizione per eventuali altri quesiti o per dare migliore risposta a quelli già formulati.

PRESIDENTE. Informo che, ove si determinasse la necessità di ulteriori chiarimenti, dovremmo prevedere in calendario un altro incontro, perchè ora dobbiamo recarci in Aula per partecipare alla seduta che sta per iniziare.

Dichiarando chiusa l'audizione, colgo l'occasione per ringraziare, anche a nome dei componenti la Commissione, gli auditi per le informazioni che ci hanno fornito e confermo all'avvocato Sangiorgio la particolare attenzione che intendiamo porre ai problemi dell'Istituto che egli presiede, soprattutto in ordine al potenziamento di tutte le caratteristiche di autentica indipendenza e autonomia del settore e - appunto - dell'ISVAP. Se la durata della legislatura ce lo consentirà, credo che la Commissione potrà anche porsi l'obiettivo di effettuare specifici interventi in merito, anche sotto il profilo legislativo.

I lavori terminano alle ore 11,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE