SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

4° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 MARZO 1995

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente CARPI

IC 0209

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione dell'avvocato Lorenzo Pallesi

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 12 | *PALLESI* ..... *Pag.* 3, 12

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Lorenzo Pallesi.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di vigilanza sulle assicurazioni.

Ringrazio l'avvocato Pallesi per aver accolto con sollecitudine il nostro invito e per essere nuovamente qui in veste di audito, dopo il suo intervento di poco tempo fa, avvenuto in occasione di un'altra procedura informativa.

Questa indagine conoscitiva è stata disposta affinchè la Commissione valuti la possibilità di individuare profili migliorativi per la strutturazione e il funzionamento dell'Isvap, nell'ambito di un suo preciso impegno nel settore delle autorità di vigilanza. Proprio da questo punto di vista abbiamo ritenuto che l'avvocato Pallesi, al quale do la parola, avrebbe potuto fornirci un contributo significativo.

PALLESI. Ringrazio il Presidente e gli onorevoli senatori presenti per avermi invitato in questa sede.

Ho preparato una memoria scritta, che ho trasmesso ieri alla segreteria della Commissione. Poichè presiedo l'Unione italiana di riassicurazione, ho pensato di incentrare questo mio intervento sul controllo nel campo riassicurativo, settore poco conosciuto dell'ambito assicurativo, perchè ho immaginato che, essendovi già state in questa sede le audizioni del presidente dell'Isvap e di esperti del settore, altri si sarebbero profusi in merito ai problemi di controllo sulle società di assicurazione.

Vorrei invece parlare della riassicurazione perchè è un fenomeno estremamente importante, che condiziona l'assicurazione nel settore vita e in quello danni; è un campo poco noto, anche perchè in Italia esiste una sola compagnia che opera esclusivamente in questo settore, l'Unione italiana di riassicurazione, della quale sono presidente anche se - credo - ancora non per molto.

Cercherò di riassumere brevemente i termini del documento scritto, per poi concentrare l'attenzione sulle questioni più importanti. La relazione è ampia, perchè ritenevo opportuno che la Commissione avesse una precisa visione della questione; ho anche pensato di fornire elementi di documentazione e, al riguardo, sono allegate al documento schede relative al funzionamento del controllo di questo settore in Italia e nei principali paesi europei, con confronti tra i diversi sistemi in uso.

La funzione principale della riassicurazione è quella di fornire gli strumenti tecnici per riequilibrare, modificandoli, i portafogli delle compagnie di assicurazione, in modo da renderli il più possibile economici. Questo è chiaramente un concetto empirico, perchè è ovvio che se una

compagnia ha assicurato dieci rischi incendio per 100 milioni e un rischio per 500 milioni, può trovare conveniente riassicurare quei 400 milioni in eccedenza, in modo da avere rischi di eguale importo: è un esempio elementare, ma credo che renda bene il concetto.

Il riassicuratore compie la stessa operazione sul mercato internazionale: cerca cioè di eliminare le punte di rischio relativamente alle diverse classi (incendi, auto, catastrofi, infortuni e furto), distribuendole anche tra molti paesi, chiamando a concorrere ai rischi nazionali, che lui riassicura, altri paesi e concorrendo a sua volta a coprire rischi assicurativi che gli provengono da riassicurazione passiva di altri paesi.

Il concetto di internazionalità è essenziale per la riassicurazione. Il settore riassicurativo ha sempre operato sul mercato internazionale, senza vincoli valutari nè di altro genere, anche prima che le norme del Mercato unico aprissero il mercato assicurativo italiano a società estere.

La riassicurazione svolge una funzione analoga nel campo dell'assicurazione vita: cerca di limitare le fluttuazioni della sinistralità del portafoglio. Quando si assicura un rischio morte, oltre ad impiegati si assicurano anche i piloti di auto di Formula 1 o magari i rocciatori: vi sono quindi anche rischi speciali. La riassicurazione cerca di tagliare queste punte, ottimizzando il rischio da parte delle assicurazioni; a seconda delle capacità patrimoniali della società di riassicurazione, essa a sua volta riassicura questi rischi sul mercato mondiale.

In base al principio del maggior numero possibile di rischi sparsi nel maggior numero possibile di paesi, forse nessuno sa che la nostra compagnia ha pagato in parte il danno di Chernobyl o quello dell'uragano Andrew: abbiamo corrisposto un importo pari a circa lo 0,03 per cento del totale.

Vorrei brevemente passare all'esame della vigilanza della riassicurazione in Italia e in Europa, che è diversa da quella operata nel settore dell'assicurazione: essendo l'internazionalità connaturata al lavoro riassicurativo, è evidente che anche la vigilanza deve essere effettuata in maniera diversa.

Ci sono, grosso modo, due scuole di pensiero e due sistemi di vigilanza nei paesi assicurativamente più evoluti in Europa: da un lato Francia e Gran Bretagna, dall'altro la Germania. Il primo sistema prevede l'assoggettamento delle compagnie di riassicurazione alla stessa vigilanza alla quale sono sottoposte le compagnie di assicurazione: è un sistema rispettabile, ma l'esperienza ha dimostrato che non è particolarmente utile, perchè quando le cose vanno male anche la vigilanza nel settore della riassicurazione non serve. Non serve per via dell'internazionalizzazione, per la possibilità di assumere rischi anche importanti in tutto il mondo, possibilità che è particolarmente estesa e che è connessa alla natura del lavoro e allo stato di reciprocità. La vigilanza allora non può far altro che limitare la cessione di assicurazione da parte delle imprese di assicurazione, il che - a mio avviso - porta a preferire il modello tedesco.

Esso assoggetta le compagnie di assicurazione a una vigilanza precisa, decisa, pregnante, particolareggiata e attenta, lasciando totalmente libere quelle di riassicurazione. Ma attraverso la vigilanza sulle compagnie di assicurazione vi è un controllo diretto sull'entità dei rischi che

queste compagnie cedono, sui termini economici della cessione (perchè la cessione dei rischi si paga), sulle capacità di copertura delle loro punte di rischio, sull'idoneità dei contratti e sull'affidabilità del riassicuratore: vi è, cioè, un controllo del riassicuratore a monte e non a valle. Penso che il sistema sia efficace, perchè controllare il riassicuratore non serve a niente se esso ha a sua volta – e non può non averla – la capacità di riscaricare questi rischi sul mercato mondiale, il che non può essere controllato da un'autorità di un paese, perchè attiene anche a compagnie di altri paesi: è molto più efficace controllare le compagnie di assicurazione nazionali rispetto alle cessioni che esse fanno, perchè in questo modo si controlla anche il loro bilancio.

Nell'appunto che ho consegnato sono riportate alcune schede nelle quali sono illustrate queste caratteristiche, con l'indicazione delle differenze con il sistema italiano. Quest'ultimo è, come spesso accade, una via di mezzo tra i due citati sistemi e prevede una vigilanza non totale sulle compagnie di riassicurazione (anzi, sulla compagnia di riassicurazione, visto che solo una, come ho detto, opera in via esclusiva nel settore della riassicurazione). La compagnia di riassicurazione, in Italia, non è obbligata a mantenere un margine di solvibilità nè ad effettuare investimenti delle proprie attività a copertura delle riserve tecniche secondo certe tipologie, come previsto per le compagnie di assicurazione. Il risultato non è brillante, perchè la vigilanza viene pagata dagli utenti, cioè dagli assicuratori, e non abbiamo la certificazione del margine di solvibilità per cui, se vogliamo aprire un ufficio, un *branch*, in un paese dell'Unione europea dobbiamo andare a negoziare le condizioni di apertura e il nostro grado di solvibilità con l'autorità di quel paese, perchè l'Italia non lo rilascia.

Comunque, a mio avviso, è il massimo di vigilanza che si dovrebbe avere.

Personalmente preferisco il sistema tedesco che prevede un controllo più efficace e penetrante, rispetto a quello italiano, sulle compagnie di assicurazioni e nessun controllo sulle compagnie che esercitano la sola riassicurazione, che sono libere di negoziare, considerata anche l'impossibilità di seguirle in tutte le loro peregrinazioni nei paesi esteri.

Questo concetto è fondamentale rispetto ad un tipo di rischio, di cui mi risulta che il Parlamento si sia occupato nella precedente legislatura, senza peraltro riuscire a varare un provvedimento legislativo. L'Italia è un paese soggetto a terremoti; tutte le volte che si sono verificati tali eventi calamitosi (dal terremoto del Belice, a quelli della Campania e del Friuli, per non parlare di quello avvenuto in Calabria all'inizio di questo secolo), l'intervento dello Stato non è mai stato particolarmente efficace e tempestivo. Il problema si presenta in tutti i paesi di civiltà avanzata ed è stato risolto seguendo due filoni alternativi: incentrando la protezione sullo Stato oppure sul mercato privato (in questo caso assume importanza l'assicurazione). Il cosiddetto sistema pubblico consiste nell'imporre a tutti gli utenti e proprietari di beni immobili di un paese l'assicurazione contro il terremoto o la calamità naturale che si teme; sono prescritte le condizioni di polizza e il premio che si deve pagare e le compagnie di assicurazioni sono trasformate in esattori di premi, che vengono versati in un fondo comune gestito dallo Stato.

Quando si verifica il sinistro è lo Stato che preleva da quel fondo e versa alle compagnie che agiscono e che pagano; se esso è insufficiente viene integrato dallo Stato. In sostanza le compagnie di assicurazione sono degli agenti incassatori di premi e pagatori di sinistri e non assumono alcun rischio se non per una percentuale minima: è lo Stato che regola le condizioni normative, le modalità di premio ed interviene quando ci sono delle carenze.

Il cosiddetto sistema di mercato privato si limita ad imporre a tutti i cittadini che posseggano un bene immobile di assicurarsi contro una catastrofe; non si occupa nè delle condizioni normative nè del premio. Le compagnie di assicurazioni debbono riassicurarsi, e di solito si prevede l'utilizzazione della compagnia di riassicurazione nazionale, che guida un consorzio formato da tutte le compagnie di assicurazione, mantiene quella parte di rischio che le sue capacità patrimoniali gli consentono e riassicura il resto sul mercato internazionale, ai tassi che quest'ultimo è disposto ad accettare. Con questo sistema si crea uno scambio di attività e di responsabilità tra il paese interessato e i mercati internazionali; quando si verifica un evento calamitoso, come la catastrofe di Chernobyl o l'uragano Andrew, tutti contribuiscono al pagamento dei danni.

Questo è un caso classico che dimostra come la riassicurazione, se correttamente intesa e se si sceglie questo tipo di sistema, possa esercitare una funzione non solo utile ma anche determinante nella copertura, da un punto di vista tecnico, delle calamità naturali; alla sola condizione, però, che lo Stato imponga questo obbligo. In altre parole, questo è un sistema analogo all'Rca: ogni cittadino ha l'obbligo di assicurarsi contro la responsabilità civile verso terzi, ma non vi sono tariffe e normative prestabilite (ognuno è libero di fare quello che crede). Questo sistema in cui le condizioni sono rimesse al mercato può essere esteso anche al caso in cui si tema il verificarsi di calamità naturali.

La riassicurazione può svolgere una funzione egualmente importante, nell'ambito della quale la vigilanza è un tema fondamentale, nel caso dei fondi pensione. Comunque prima di affrontare questo argomento specifico, per quanto non abbia approfondito il tema della vigilanza nel settore assicurativo, vorrei fare alcune considerazioni, da utente e in base alla mia modesta esperienza, sull'attività e sul potere di controllo dell'Isvap.

Onorevoli senatori, oggi l'Isvap si trova davanti a una svolta molto importante. Questo istituto è stato creato negli anni '80 ed è entrato in funzione nel settembre del 1983 in una realtà completamente diversa da quella attuale, cioè in presenza di un mercato oligopolistico nel settore vita, di un mercato chiuso nel settore danni, di un mercato caratterizzato da un ente pubblico che si occupava esclusivamente e soltanto di immobili ed esercitava contemporaneamente funzioni d'impresa e funzioni pubbliche, con un sistema di garanzia per le polizze vita tradizionale che si chiamava cessione legale. In un mercato chiuso, protetto e sonnolento questo Istituto è stato costituito secondo una filosofia coerente: sono stati previsti controlli preventivi, cartolari, di legittimità, formali, procedurali e di tempo. Ciò probabilmente derivava anche da una esigenza di avvio dell'Istituto: in quella fase bisognava fondare l'organizzazione e stabilire i criteri in base ai quali l'Istituto poteva procedere.

Non a caso il primo Presidente dell'Isvap, che collaborò alla stesura della legge istitutiva, è stato Presidente di una sezione della Corte di cassazione. Sono trascorsi circa 12 anni e nel frattempo il mercato è cambiato nella maniera più radicale. È stata introdotta la libertà di stabilimento, si è aperto il mercato all'Unione europea, c'è la libertà di prestazioni, è finito l'oligopolio nel settore vita, sono state abolite le cessioni legali e quindi il sistema di garanzia che tutelava il risparmio previdenziale, l'Ina è stato privatizzato, sono state abolite le tariffe nel settore Rca. La realtà oggi, nel 1995, è radicalmente diversa da quella del 1982-1983.

L'Isvap, nato praticamente senza poteri - ne aveva solo di propositivi nei confronti del Ministero - è stato dotato di poteri effettivi da una legge del 1991; questa sua autonomia poi è stata rafforzata dal cosiddetto «decreto Cassese», che risale a meno di un anno fa. Che di questo ci fosse bisogno (non sono solo le mie parole, ma anche di altri) è dimostrato dai fatti. Gli onorevoli senatori forse ricorderanno la vicenda della compagnia Tirrenia: essa ha dimostrato *per tabulas* che la vigilanza, così come era impostata all'epoca, non serviva assolutamente a niente. Forse, però, i senatori non sanno che, dopo che l'Isvap ebbe esaurito tutte le procedure per commissariare la compagnia, un esposto firmato da un noto legale (che ha assunto anche dignità ministeriali) in cui si rilevava un vizio di forma costrinse l'Isvap a ricominciare dall'inizio la propria attività, perdendo così altro tempo (tredici mesi) e ciò fece precipitare la compagnia in una situazione fallimentare. Poi - come i senatori ricorderanno - la compagnia venne salvata con una operazione di fantasia, legata alla privatizzazione dell'Ina. Questo evento dimostra che il controllo, così come era impostato, non funzionava; oggi invece potrebbe essere efficace in seguito alla approvazione della legge del 1991 e del «decreto Cassese».

In realtà, dal 1991 ad oggi l'Isvap non ha fatto molto per cambiare la propria struttura e ciò è dipeso dalle incertezze che derivano dall'applicazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, che non ha incluso l'Isvap tra le Autorità non tenute a conformarsi al regime di quel provvedimento.

Questo è il motivo principale di lagnanza da parte dell'Isvap e devo dire onestamente che è perfettamente giustificato. Io ho letto le dichiarazioni di Sangiorgio, presidente dell'Isvap, assolutamente condivisibili. Se l'Isvap non fosse incluso fra le altre Autorità che non sono tenute a conformarsi al decreto legislativo n. 29 del 1993, sarebbe perfettamente inutile parlare di *Authority* nel campo assicurativo e sarebbe soprattutto contraddittorio mantenere le caratteristiche dell'Isvap previste dal decreto legislativo n. 124 del 1993, relative ai fondi pensione, perchè, perdendo la sua autonomia e non avendo la possibilità di esercitare questo controllo, dovrebbe anche modificarsi quel provvedimento.

Si deve dire però, con tutta franchezza, che la legge non basta; occorre anche che l'Isvap si dia una nuova cultura per fare quel salto di qualità a cui accennavo prima. La legge va bene, ma i ruoli bisogna anche interpretarli, le responsabilità bisogna assumerle; bisogna che l'Isvap capisca che deve esercitare un'attività di tutore del mercato, che è poi il fulcro principale del suo operare, non solo la vigilanza formale; bisogna che l'Isvap capisca che deve investire in persone dotate di cul-

tura moderna, che, per esempio sappiano le lingue. Occorre che l'Isvap capisca che deve accentuare la parte meccanografica, di EDP del suo controllo, che è fondamentale perchè i controlli si fanno a *posteriori*, sul bilancio, ed è essenziale che siano fatti presto e bene; e questo non è nè impossibile nè difficile. Nel campo delle assicurazioni, sia vita sia danni, i bilanci sono certificati da attuari, i quali non vanno a verificare tutta la contabilità di una società polizza per polizza, ma utilizzando un *software*. Ci sono svariati tipi di *software* usando i quali si fotografa con immediatezza la situazione di una compagnia, operazioni che richiedono una quindicina di giorni.

Quindi è veramente un fatto di cultura manageriale e di capacità di interpretare un ruolo – ripeto – di tutore del mercato, non di semplice vigilatore, il cui obiettivo principale è scoprire le magagne, per cui più ne scopre più è bravo. Non è questo, o meglio, non è soltanto questo che si chiede all'Isvap; si chiedono invece una cultura, un'imprenditorialità e una internazionalità diverse. Così com'è configurato il mercato, oltre alle compagnie stabilite in Italia, esiste la libertà di prestazione, sia nel campo vita sia nel campo danni, ed esisterà nel campo dei fondi pensione (mi riferisco alla presa di posizione del Presidente della Commissione *antitrust*): ciò significa che tutte queste entità lavoreranno in Italia, raccoglieranno risparmio e saranno controllate dall'Autorità del loro paese, per cui un raccordo con tutte queste Autorità, preciso, puntuale, continuo, ricorrente, è un elemento fondamentale della vigilanza, altrimenti per questo settore saremo sordi e ciechi.

Chiedo scusa se mi soffermerò un momento con pignoleria sui fondi pensione, ma ho letto sui giornali tante dichiarazioni, nessuna delle quali ha spiegato con chiarezza l'attuale situazione.

Si parla di controlli sui fondi pensione: ma i fondi pensione non fanno assolutamente niente; la legge ha infatti stabilito una distinzione fra il fondo pensione e gli enti gestori degli stessi.

Ho cercato di riassumere la situazione in due schemi allegati al documento che ho lasciato a vostra disposizione, in uno dei quali è schematizzato il controllo secondo le leggi attuali, e nell'altro, è schematizzata una mia modesta proposta di come dovrebbe esser fatto, considerato che il decreto legislativo n. 124 del 1993 dev'essere modificato.

Oggi la legge non prevede alcuna vigilanza specifica per l'attività di gestione delle risorse affidate agli enti gestori. Gli enti gestori, che sono banche, SIM, compagnie di assicurazione, sono vigilati in maniera normale dagli ordinari organi di vigilanza, ma non esiste nella legge una previsione di vigilanza specifica. Una vigilanza specifica è prevista solo per il fondo pensione, ma quest'ultimo raccoglie danaro dai suoi iscritti e lo versa all'ente gestore. Ne consegue che se l'ente gestore fallisce, l'assicurato non ha azione nei suoi confronti; ha azione solo nei confronti del fondo pensione, il cui patrimonio è rappresentato esclusivamente da un credito.

Non c'è quindi solo un problema di vigilanza, ma c'è anche un problema di garanzie. Noi ci stiamo apprestando a cambiare il sistema della previdenza in Italia, a spingere lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti a mettere il loro danaro in mano a fondi pensione, i quali però non lo gestiscono ma lo danno semplicemente in gestione ad altri sulla base di una convenzione: quest'ultima sarà fatta bene, per carità, però

sono altri che hanno i soldi e ne fanno quello che vogliono. Questo, a mio avviso, è assurdo.

La legge prevede anche che i patrimoni dei fondi pensione siano organizzati in patrimonio separato (figura giuridica che dà certe garanzie), ma non lo prevede per il patrimonio degli enti gestori. Il fondo pensione ha quindi questo patrimonio separato, che rappresenta una grande garanzia, ma poi lo trasferisce all'ente gestore, presso il quale non è più separato, ma entra a far parte del coacervo delle iniziative. Se le cose vanno male, l'assicurato ha azione diretta solo nei confronti del fondo pensione, il cui patrimonio – ripeto – è rappresentato solo da un credito. A me sembra francamente una situazione paradossale, sulla quale il Parlamento dovrebbe intervenire.

Voi sapete che i cosiddetti fondi pensione sono di tre tipi: i fondi a contribuzione definita, i fondi a rischio finanziario garantito e i fondi a prestazione garantita.

I fondi a contribuzione definita sono per tutti, nel senso che chiunque può fare un fondo a contribuzione definita; lo stesso vale per i fondi a rischio finanziario garantito. I fondi a prestazione assicurata li possono fare soltanto i lavoratori autonomi: non ho mai letto una spiegazione del perchè di questa limitazione. Mentre, in tutto il mondo, anche i lavoratori dipendenti possono fare un fondo a prestazione garantita, in Italia, secondo la legge attuale, ciò non è possibile.

La gestione dei fondi a rischio finanziario garantito e dei fondi a prestazione assicurata può essere esercitata, per legge, attualmente, soltanto dalle compagnie di assicurazione, mentre la gestione dei fondi a contribuzione definita può essere esercitata da tutti, quindi dalle compagnie di assicurazione ma anche da SIM, da banche, e così via. C'è un motivo tecnico, che risiede nel fatto che il rischio finanziario garantito o la prestazione assicurata sono attività assicurative, quindi non possono essere esercitate da un soggetto che non sia assicuratore, esattamente come la banca non la può fare un'impresa metalmeccanica o tessile, ma solo una che si costituisca in impresa bancaria.

Sostengo perciò la tesi (perchè mi pare esclusa qualunque altra) che chi vuole esercitare questa attività la debba svolgere in forma assicurativa e debba essere soggetto alla stessa vigilanza, agli stessi vincoli, alle stesse norme che riguardano le compagnie di assicurazione, perchè garantire una determinata prestazione dopo vent'anni è un lavoro che prevede una certa tecnica che hanno le compagnie di assicurazione, e non si capisce per quale motivo una banca non debba costituire una sua compagnia di assicurazione (d'altra parte, quasi tutte le banche di una certa dimensione hanno una loro compagnia di assicurazione) ed esercitare quest'attività nelle forme prescritte dalla legge e con la vigilanza che viene esercitata sulle altre compagnie di assicurazione.

«Vigilanza» implica che le compagnie di assicurazione costituiscono dei margini di solvibilità per quel fondo pensione e investono in attività secondo le norme stabilite per quel fondo pensione, perchè sono compagnie di assicurazione, mentre se questo potesse essere fatto da chiunque, non essendo soggetto a leggi assicurative, potrebbe correre i rischi che crede con danaro non suo.

Il decreto legislativo n. 124 del 1993 è una legge-quadro (perchè in realtà una legge specifica sui fondi pensione non è mai stata varata in

Italia) che rinvia, se i miei calcoli sono esatti, a diciassette regolamenti: di questi, mi pare che ne sia stato emanato uno solo. Quindi c'è ampio spazio non solo per correggere i princìpi, se è il caso, ma anche per intervenire sulle materie da normare con tali regolamenti e ponendosi anche un ulteriore problema.

Un'altra diversità dell'Italia rispetto agli altri paesi e, segnatamente, all'Inghilterra, che è il paese dove più si è sviluppata, da circa cinquant'anni, la cultura dei fondi pensione, è che in Italia è sancita obbligatoriamente la distinzione tra fondo pensione ed ente gestore, mentre in Inghilterra, per esempio, un fondo pensione può essere, al tempo stesso gestore. In Italia invece, il fondo pensione non può gestire, è vietato, e questo è un'altro mistero.

La modesta proposta che ho avanzato qui si articola molto semplicemente come segue: viene istituito presso ciascun ente gestore il patrimonio separato, o, se non si ritiene idoneo il patrimonio separato, un'altra forma di garanzia che faccia sì che quella massa di attività sia riservata agli assicurati, rendendola non soggetta alle procedure concorsuali. Ho indicato il patrimonio separato perchè la legge ne parla proprio in riferimento al fondo pensioni, ma andrebbe bene qualsiasi altra soluzione che raggiungesse lo stesso scopo.

L'attuale sistema prevede anche la vigilanza sui fondi pensione da parte dell'apposita Commissione istituita presso il Ministero del lavoro (ex articolo 16 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124), ma anche la vigilanza sui gestori da parte di ciascuno degli enti a ciò preposti in via generale (Banca d'Italia, Consob e Isvap): siamo cioè in presenza di ben quattro Autorità di vigilanza. È un sistema che a mio avviso potrà dar luogo a sovrapposizioni, duplicazioni e conflitti di competenza, senza che poi si determinino effettive garanzie per i lavoratori.

L'«uovo di Colombo» è semplicemente costituito dal fatto che, considerato che i fondi pensione sono di tre tipi, come abbiamo detto, e due di questi sono di genere assicurativo, si sarebbe portati a concludere in prima istanza che la vigilanza dovrebbe esser esercitata dall'Isvap su tutti, sulla base del principio che il più assorbe il meno, ma siccome mi rendo conto che l'accettazione di questo sistema comporterebbe difficoltà propongo che la vigilanza venga affidata alla suddetta Commissione prevista dalla legge, la cui composizione, se lo si desidera, potrà anche essere leggermente modificata. Ma è importante che la vigilanza esercitata dalla Commissione vada a incidere sia sui fondi pensione sia sull'attività specifica degli enti gestori sui fondi che vengono loro affidati e che questa Autorità non sia autonoma, ma costituisca una sezione speciale dell'Isvap, come l'Ufficio italiano dei cambi è una sezione speciale della Banca d'Italia, seppur dotata di larga autonomia.

Ritengo importanti, insomma, tre aspetti: un patrimonio separato, anche per gli enti gestori; un ente vigilante unico, uguale sia per i fondi pensione che per i gestori; un ente vigilante, consistente nella Commissione prevista dalla legge, ma configurata come sezione autonoma dell'Isvap e ivi domiciliata. Se si accedesse a quest'ultima possibilità, peraltro, sarebbe possibile rendere operativa la Commissione da domani, perchè esistono già il personale, un sistema informatico, statistiche, bilanci e tutte le strutture necessarie a farla funzionare subito, il che peraltro determinerebbe un risparmio davvero notevole sui costi; altri-

menti per consentire a tale Commissione di esercitare le proprie prerogative occorrerebbero notevoli investimenti, e malgrado ciò non sarebbe comunque facile attrezzarla tempestivamente ed in modo idoneo: con la soluzione che propongo, invece, sarebbe già tutto pronto a funzionare. Ripeto, questa soluzione ne salvaguarderebbe l'autonomia, sull'esempio dell'Ufficio italiano dei cambi della Banca d'Italia, che è autonomo, ma è una sezione speciale dell'Istituto bancario centrale.

Se si vuole poi fornire una garanzia agli assicurati per la loro previdenza - questo fa parte di una possibile volontà politica - si può prevedere una controgaranzia riassicurativa, similarmente a quanto avviene in Francia o in Germania. I fondi che abbiano natura assicurativa, quelli a rendimento finanziario garantito e a prestazione definita, potrebbero riassicurare queste loro prestazioni presso una compagnia di riassicurazione nazionale, la quale a sua volta poi ripartisca il rischio nel mondo.

Teniamo conto che oggi non c'è più la cessione legale e non c'è nessun sistema di garanzia sul risparmio previdenziale; si possono ideare tutti i controlli del caso, ma l'esperienza insegna che la mentalità truffaldina è sempre più acuta della mentalità «dei buoni», ed appena si eliminano delle possibilità di truffa c'è sempre qualcuno che ne trova una nuova. Mi sembra sbagliato lasciare i lavoratori autonomi o dipendenti totalmente privi di un sistema di garanzia. Si tratta di un sistema di mercato: ogni fondo potrebbe anche scegliere sotto la sua responsabilità se controassicurarsi o no, chiedendo ai lavoratori se intendano correre il rischio o pagare qualcosa in più per avere garanzie riassicurative; il lavoratore ovviamente sceglie in base ai propri desideri.

Termino la mia illustrazione riferendomi alle gestioni patrimoniali degli enti esteri, laddove sono fondamentali trasparenza e informazione. Questo ente di vigilanza dovrebbe obbligare i fondi pensione a fornire informazioni complete, puntuali, dettagliate e precise ai lavoratori su quanto si offre loro: dovrebbe rappresentare, insomma, un istituto di garanzia sui rischi che si possono correre. La gente deve imparare a scegliere se preferisce ottenere il rendimento dei titoli di stato per vent'anni o se - per una parte o per tutto il versato - vuole correre un rischio, con la possibilità di avere molto di più, ma anche con quella di perdere qualcosa; deve imparare a scegliere, cioè, se intende contrassicurarsi per avere comunque quel minimo che gli garantisce la compagnia di riassicurazione o se vuole pagare di meno e correre più rischi, ritrovandosi magari con l'impossibilità di ricevere le prestazioni assicurate perchè chi doveva erogarle è fallito.

I pericoli, in questo settore, sono tanti. Vorrei ricordare Maxwell, di cui tutti, credo, hanno sentito parlare, che ha fatto investire i soldi del fondo pensioni dei suoi lavoratori in azioni relative a proprie società. Bisogna stare attenti, al riguardo, pensando al famoso miracolo italiano, all'Italia dei padroncini, alla piccola e media impresa (ma soprattutto alla piccola) della Padania, del Veneto, dove è forte la tentazione per la famiglia proprietaria dell'azienda di suggerire ai rappresentati sindacali di investire nelle azioni dell'impresa che dà loro lavoro. È abbastanza umano che persone che lavorano in una piccola impresa di sessanta, settanta unità vogliano diventare azionisti, magari solleticate nell'orgoglio dal fatto di possederne delle quote. Questo in pratica comporta lo

spostamento del trattamento di fine rapporto dall'azienda alle tasche dell'imprenditore, attraverso la cessione di azioni; ma l'imprenditore, quand'anche ceda il cinquanta, o magari il cinquantuno per cento delle azioni del fondo pensioni, è in grado lo stesso di «comandare».

È un problema non facile, perchè è vero che si può suggerire ai lavoratori di non investire nella propria azienda, ma poi bisognerebbe comunque stare attenti agli incroci azionari, alle amicizie, e così via: si rischia di far lavorare la gente tutta la vita in azienda, magari di farla partecipare anche sul piano del rischio, e poi, alla fine, di dover ammettere che quanto avevano pagato non è più disponibile. È veramente una questione di grandissima responsabilità, che va vista con una lente di ingrandimento, connessa alla vigilanza e alla garanzia che si intende fornire in questi casi.

PRESIDENTE. La ringrazio molto per la sua esposizione. Dai segni di assenso dei colleghi credo di poter affermare a nome di tutti che la sua audizione è risultata di grande utilità ed interesse per la Commissione.

Ho un piccolo imbarazzo, perchè mi rendo conto che le sollecitazioni per la Commissione sono state tante, e richiederebbero forse una riflessione per poi effettuare una discussione distesa sull'argomento in esame. Tra una ventina di minuti inizierà la seduta in Aula, inoltre dovremmo esaminare il disegno di legge n. 970, presentato dal senatore Stefani e da altri senatori.

Vorrei avere il tempo per leggere con attenzione - cosa che finora non ho avuto modo di fare - tutta la relazione dell'avvocato Pallesi per poi poter intervenire, e per valutare adeguatamente le possibilità di lavoro della Commissione in questo settore. Se l'avvocato Pallesi, che è sempre stato così cortese nei confronti della Commissione, volesse accettare di tornare in questa sede per la discussione su quanto ha detto in tempi brevissimi, magari anche nel corso della prossima settimana, avremmo il tempo di discutere in modo disteso dell'argomento, senza costringere nè le domande nè le risposte in tempi contingentati.

PALLESI. Molto volentieri, signor Presidente. Ho voluto fornire un contributo, se non altro di consapevolezza, su questioni che ho cercato comunque di documentare il meglio possibile.

PRESIDENTE. La ringrazio molto per la sua disponibilità. Anche dalla reazione della Commissione avrà potuto notare quanto abbiamo apprezzato questo suo intervento, perchè c'è un grande interesse politico su questi argomenti.

Ringrazio nuovamente l'avvocato Pallesi per essere intervenuto e rinvio il seguito dell'indagine ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE