SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

10ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 GIUGNO 1995

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente TURINI

IC 0291

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Seguito dell'audizione dell'avvocato Lorenzo Pallesi

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 12, 17
LOMBARDI CERRI *(Lega Nord)* 15
STEFANI *(Lega Nord)*..... 12, 14, 15
PALLESI ..... *Pag.* 3, 12, 13 e *passim*

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

I lavori hanno inizio alle ore 15,35.

Seguito dell'audizione dell'avvocato Lorenzo Pallesi

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

Riprendiamo l'indagine sospesa nella seduta pomeridiana del 24 maggio scorso.

Anzitutto vorrei ringraziare l'avvocato Lorenzo Pallesi per avere accolto il nostro invito. Ricordo che presso la nostra Commissione, nella seduta del 22 marzo, egli ha già svolto una relazione in materia di vigilanza sulle assicurazioni.

Do quindi la parola all'avvocato Pallesi per un approfondimento sulle problematiche del settore dei fondi pensione.

PALLESI. Signor Presidente, dal nostro ultimo incontro del 22 marzo scorso si è verificata una importante novità: il Governo ha presentato un disegno di legge sulla riforma del sistema pensionistico, attualmente in discussione presso l'altro ramo del Parlamento. Il titolo III dell'atto Camera n. 2549 riguarda la disciplina concernente l'istituzione e il funzionamento dei fondi pensione. Quindi, oggi la situazione è cambiata rispetto a qualche mese fa poichè vi sono nuove problematiche da esaminare in relazione alle novità che il Governo propone di introdurre nel settore pensionistico con il suddetto provvedimento, che innova profondamente anche in materia di vigilanza sui fondi pensione. Nel corso della mia precedente audizione abbiamo già parlato della questione della vigilanza nel settore assicurativo e affrontato le varie problematiche correlate all'ISVAP e all'istituzione dei fondi pensione, che rappresenta la maggiore novità dei prossimi anni in questo settore.

Vi è una prima considerazione da fare. Sono state recepite dal Governo le osservazioni che ho già fatto in questa sede (che mi sembravano condivise dai senatori presenti) circa le carenze degli organi di vigilanza come risultano configurati nel decreto legislativo n. 124 del 1993. Infatti, il disegno di legge di iniziativa governativa configura l'Autorità di vigilanza sui fondi pensione in maniera completamente diversa rispetto a quanto previsto a questo riguardo dal suddetto decreto legislativo n. 124.

A mio avviso, questa è una novità molto importante. Tra l'altro, anche nella stessa relazione sul citato provvedimento si menziona l'attività svolta dalla 10ª Commissione del Senato come uno degli elementi che hanno portato a tali cambiamenti, per cui ritengo sia giusto darne atto.

La vigilanza sui fondi pensione si presenta come il fattore principale, il pilastro intorno al quale dovrebbe ruotare l'intero sistema. Non mi dilungherò in una esposizione dettagliata delle differenze tra il disegno di legge di iniziativa governativa e il citato decreto legislativo n. 124, perchè essa richiederebbe troppo tempo. Tuttavia, vorrei affrontare alcuni argomenti specifici, che poi sono quelli di cui la stampa si è occupata a lungo. Ritengo che si possa dimostrare l'essenzialità di un'Autorità di vigilanza ben strutturata ed efficiente, non prevista, a mio avviso, in questi termini dal disegno di legge del Governo; esso prevede infatti un'Autorità di vigilanza più snella e diversa dall'altra ma non ne determina le caratteristiche. Anticipo a questo punto una considerazione che approfondirò successivamente: a mio modesto parere, il Parlamento, modificando il disegno di legge del Governo, dovrebbe introdurre precisi criteri per quanto concerne la formazione dell'Autorità di vigilanza. Nell'atto Camera n. 2549 si prevede sostanzialmente una delega in bianco al Governo per la revisione della disciplina vigente, al fine di potenziarne la struttura; non sono specificati i criteri in base ai quali il Governo dovrebbe esercitare tale delega mentre ritengo che questi dovrebbero essere indicati con chiarezza.

Uno degli argomenti che ha maggiormente interessato la stampa e l'opinione pubblica, nonchè il dibattito politico, è il ruolo delle compagnie di assicurazione. A questo proposito, vorrei fare una considerazione di carattere generale. I princìpi guida ai quali si dovrebbe ispirare una riforma del sistema dei fondi pensione dovrebbero essere due: la più ampia libertà dei fondi pensione nella scelta degli strumenti e dei soggetti a cui affidare la gestione delle risorse accumulate e un'accurata vigilanza per tutelare il risparmio raccolto. Questi due princìpi sono inscindibili; essi perseguono l'obiettivo della previdenza complementare, che è quello di garantire una effettiva integrazione della previdenza pubblica. I lavoratori iscritti ai fondi pensione hanno due interessi principali: massimizzare il rendimento delle risorse per ottenere il trattamento pensionistico integrativo migliore possibile e tutelare attraverso garanzie sicure il risparmio affinchè non venga travolto da eventi accidentali o criminosi. D'altra parte, tali interessi vanno coniugati con la più ampia libertà dei gestori. Questi dovrebbero essere i criteri da seguire secondo me; poi il Parlamento, essendo sovrano, assumerà le sue decisioni.

Viviamo in tempi di libero mercato, nel mercato europeo, in un ambito di *deregulation*: si deve lasciare ai fondi pensione la più ampia libertà di operare nel quadro del raggiungimento di quegli obiettivi. Ribadisco che in questo quadro un fattore essenziale è l'efficacia della vigilanza. Perchè allora impedire alle compagnie di assicurazione di gestire i fondi pensione o consentire loro di farlo in misura limitata?

Sono state avanzate tre obiezioni circa il ruolo delle compagnie di assicurazione. La prima è di carattere fiscale. Si è detto che le compagnie di assicurazione godono di un regime fiscale più favorevole di quello delle Sim e delle banche. La seconda obiezione è che la titolarità delle attività mobiliari, quindi delle azioni e delle obbligazioni, investite dal gestore passa alle compagnie di assicurazione e non rimane di proprietà del fondo pensione. La terza obiezione è che, di conseguenza, il fondo pensione non potrebbe orientare gli investimenti delle compagnie di assicurazione. A mio avviso, queste tre obiezioni sono facilmente su-

perabili. Quanto alla prima, concernente la fiscalità, non credo che valga la pena di entrare nel merito della questione in questa fase, anche se bisogna sottolineare l'esigenza di perequare il regime fiscale. Il Ministro delle finanze sostiene che esso sia già perequato; vi sarebbe soltanto una differenza di ordine temporale. Entrando brevemente nei dettagli, vorrei far presente che, mentre le Sim e le banche che investono in valori mobiliari (obbligazioni o azioni) pagano una ritenuta a titolo di imposta e quindi espongono un rendimento del titolo che sconta l'imposta pagata integralmente, le compagnie di assicurazione pagano una ritenuta a titolo d'acconto, per cui possono scomputare l'acconto di imposta pagata dal loro bilancio, e conseguentemente mostrare un rendimento superiore per tutta la fase dell'accumulazione. Però, al termine di quest'ultima, quando il gestore restituisce al fondo pensioni il capitale accumulato, si avrà una differenza di regime fiscale in senso sfavorevole alle compagnie di assicurazione. E precisamente: *a)* se il gestore è una compagnia di assicurazioni il *capital gain* (e cioè la differenza fra il totale delle somme versate e il capitale finale) sarà assoggettato a tassazioni secondo le norme oggi vigenti per le polizze individuali; *b)* nel caso di gestore non assicurativo non vi sarà alcuna tassazione.

A conti fatti le due situazioni a mio avviso si compensano ed i risultati appaiono perequati.

Ma se così non fosse, basterebbe agire sulle aliquote per ottenere la perequazione.

La perequazione del sistema fiscale è in ogni caso un'esigenza ineludibile e che va perseguita con determinazione ma, ripeto, non è difficile da realizzare.

Una seconda obiezione riguarda la gestione delle attività da parte delle compagnie di assicurazione.

In questo caso le compagnie sono proprietarie dei titoli nei quali investono le risorse; conseguentemente il fondo pensioni non avrebbe la possibilità di orientare e indirizzare gli investimenti verso un titolo piuttosto che un altro. Inoltre non potrebbe esercitare alcun diritto relativo ai titoli: in altre parole non potrebbe esercitare il diritto di voto nelle assemblee delle società partecipate.

Questo è in realtà il vero nocciolo del problema.

È facile immaginare che i fondi pensione i primi anni disporranno di una liquidità di circa duemila-tremila miliardi che poi andrà aumentando per l'ingresso di nuove persone nel mondo del lavoro. In un periodo di dieci o quindici anni entreranno migliaia di miliardi che saranno in gran parte investiti in azioni rendendo quindi i fondi pensione un elemento importantissimo di potere nella gestione delle società. Risulta evidente l'interesse del fondo pensione a gestire questo potere.

Si tratta a mio avviso di un falso problema.

Nulla vieta infatti che il fondo pensione (mandante) stabilisca nel contratto di gestione che spetta a lui dare istruzioni in tema di investimenti; e nulla vieta che nello stesso contratto si stabilisca che i diritti inerenti le azioni acquistate in base al contratto di gestione (cioè i diritti di voto nelle assemblee e gli altri diritti azionari) vengano esercitati su precisi e vincolanti istruzioni del mandante. Tra l'altro le compagnie di assicurazione sono già pronte ad accettare istruzioni di investimento in un settore piuttosto che in un altro. A questo proposito vorrei richia-

mare l'attenzione della Commissione sul fatto che le istruzioni, a prescindere se vengano date alle compagnie di assicurazione, alle Sim o alle banche, non possono non essere assolutamente generiche; altrimenti si andrebbe verso un sistema in cui il fondo pensione, raccolto il denaro, lo affida ad un gestore qualunque, dandogli poi ordini specifici sulle azioni delle società da comprare. In questo modo il gestore risulterebbe inevitabilmente deresponsabilizzato e non potrebbe mantenere un obbligo di buona gestione verso tali fondi. Ricordo ancora una volta il caso Maxwell in Gran Bretagna da me citato in una precedente audizione.

È chiaro che un fondo pensione ordina di investire nelle azioni di una qualunque società, poi se quest'ultima dovesse fallire, il gestore non potrebbe mai essere ritenuto responsabile dal momento che l'ordine sarebbe stato dato dal fondo pensione. Le istruzioni dei fondi pensione ai gestori degli investimenti della società devono necessariamente, nell'interesse dei lavoratori titolari di diritti, essere generiche, per comparti, riferirsi alle proporzioni e ai tempi ma non possono essere specifiche sulle modalità e sulla nominatività delle aziende considerate. Ciò può essere fatto tranquillamente con qualsiasi compagnia di assicurazione, Sim o banca.

Esiste un'altra differenza in positivo per le compagnie di assicurazione, una garanzia nei confronti degli iscritti al fondo pensione; le compagnie di assicurazione sono dotate per legge di quello che viene definito il «margine di solvibilità» equivalente ad una sorta di vigilanza generale. Si tratta di un margine, controllato dall'ISVAP ogni anno, con il quale devono garantire l'adempimento delle loro obbligazioni. È riferito alla società e quindi se una compagnia di assicurazione sbagliasse i suoi investimenti e non fosse in grado di assicurare il rendimento che ha promosso, il suo margine di solvibilità sarebbe obbligatoriamente utilizzato per adempiere le obbligazioni assunte nei confronti del fondo pensione il quale quindi potrà - essendo garantito - garantire a sua volta le prestazioni agli assicurati.

Tale garanzia non esiste per le Sim, che non dispongono di un patrimonio e sussiste con una certa difficoltà per i fondi di investimento. Per le compagnie di assicurazione si tratta di poter garantire con un patrimonio riservato esclusivamente ai loro assicurati e ai loro clienti.

Ricordo alla Commissione che esiste un articolo del decreto-legge n. 8 del 1993, convertito nella legge n. 68 del 1993, in base al quale, in aggiunta a quanto ho detto, è stato sancito che le attività poste a copertura degli impegni dei contratti di assicurazione sulla vita siano riservate in modo esclusivo all'adempimento delle obbligazioni assunte con tali contratti in modo da assicurare una doppia garanzia.

Va inoltre ricordato un divieto inspiegabile nei confronti delle compagnie di assicurazione. Si dice che la gestione delle attività da parte delle compagnie di assicurazione deve avvenire sulla base del ramo VI (vedi allegato alla legge n. 742 del 1986) e non con il ramo I e V. Ciò mi sembra frutto di una concezione dirigistica che si deve respingere come anche altri aspetti propri di un provvedimento molto dirigistico. Non capisco il motivo per cui si debba impedire ai fondi pensione di affidare in gestione i fondi dei loro iscritti a chi ritengano opportuno e nelle forme che essi ritengono più vantaggiose per i loro iscritti.

Ci possono essere vantaggi e svantaggi ma il fondo pensione farà quello che ritiene più utile nell'interesse dei suoi assicurati. Inoltre esiste un'Autorità di vigilanza che è chiamata a dare un giudizio non solo di legittimità ma anche di merito verificando contratto per contratto se la scelta fatta è giustificata da una convenienza. Vorrei ricordare che le compagnie di assicurazione sono le uniche, per come sono strutturate per legge, a poter garantire un rendimento.

È vero che la legge attuale prevede per i lavoratori dipendenti una contribuzione definita ma non vieta che il fondo pensioni pretenda dal gestore un'obbligazione di risultato, vale a dire, un tasso di rendimento minimo. Se un fondo pensioni mettesse a disposizione di un gestore alcune centinaia di miliardi l'anno senza vincolarlo ad esempio al rendimento minimo dei titoli di Stato si finirebbe con il penalizzare il lavoratore. Mi riferisco al trattamento di fine rapporto che viene considerato dalla Cassazione come una retribuzione differita, cioè danaro dei lavoratori dipendenti. Oggi tale trattamento viene retribuito dal datore di lavoro per legge che gli accredita ogni anno il settantacinque per cento del tasso di inflazione più un punto e mezzo. Non si può pensare di investirne una quota senza avere una garanzia minima di rendimento almeno uguale perchè altrimenti sarebbe come dar luogo ad una condizione peggiorativa rispetto a quella precedente.

Il fondo pensioni dovrà chiedere ai gestori un minimo di impegno, forse senza vincolarli ad un massimo rendimento, per evitare una corsa alla speculazione. Certamente una garanzia anche minima è necessaria.

In un caso del genere una compagnia di assicurazione ha la possibilità di rispondere con il suo patrimonio come una banca, ma meglio di una Sim o di un fondo di investimento.

Mi riferisco ai concetti esposti in precedenza.

Concepisco l'attività di vigilanza come una vera e propria *Authority* tutoria di garanzia nei confronti dei lavoratori, che sta sul mercato e che entra nel merito delle scelte compiute dai gestori dei fondi non per indirizzarle in maniera dirigistica ma per garantirne la trasparenza e per controllare che le scelte non vengano determinate da interessi diversi da quelli dei lavoratori. Questa *Authority* entrerà nel merito a verificare perchè si è data la gestione ad una società di assicurazioni anzichè ad un'altra e perchè è stata data in base al ramo I, V o VI o in base ad un'altra soluzione.

Infatti, ogni soluzione ha i suoi pregi e i suoi difetti, i suoi vantaggi e i suoi svantaggi e non tutti gli iscritti ad un fondo pensione hanno le stesse pretese, aspettative e possibilità.

Ho parlato prima della concezione dirigistica del disegno di legge n. 2549. Uno degli elementi su cui desidero soffermarmi è la pretesa volontà - anche se il disegno di legge non lo dice espressamente - di impedire che il sistema assicurativo gestisca i fondi pensione con la massima efficacia. Si spiegano così le pretese limitazioni al ramo VI, le critiche alle compagnie per la impossibilità (per i fondi) di esercitare il potere nelle assemblee, e così via. Il disegno di legge prevede, fra gli altri, due elementi che lasciano perplessi. Il primo riguarda il ruolo della banca depositaria, istituita con l'articolo 43 del citato provvedimento legislativo. Il sistema viene articolato in tre momenti: una prima fase, con la

raccolta di denaro da parte del fondo pensioni; una seconda fase, con l'investimento e la gestione da parte della società di gestione; una terza fase, relativa alla erogazione - di cui parlerò adesso - che può essere fatta o dal fondo pensioni o da una compagnia di assicurazioni. In più, è stata istituita anche la banca depositaria. È stato detto anche nella relazione al disegno di legge che la banca depositaria dà una garanzia agli iscritti al fondo pensioni; forse verso un soggetto di terza categoria ma non verso una primaria compagnia di assicurazioni. È un quarto passaggio nel sistema che complica le cose: dopo la raccolta, la gestione e l'erogazione, c'è anche la banca depositaria.

In riferimento alla concezione dirigistica, cui accennavo prima, vorrei sottolineare che questo disegno di legge prevede che le pensioni possano essere erogate anche dal fondo pensioni direttamente. Si tratta di una delle più grosse assurdità della legge.

Il fondo pensioni non è ritenuto in grado di gestire le sue risorse nella fase di accumulazione; ma è ritenuto in grado di erogare delle pensioni, cioè di fare l'assicuratore!

La questione ci porta dritti, dritti, alla configurazione, ruolo e caratteristiche dell'Autorità di vigilanza. Il disegno di legge prevede che il fondo pensioni possa erogare direttamente le pensioni ma, signori senatori, questo significa che il fondo pensioni di una categoria o di una azienda, alla fine del periodo, ricevendo dal gestore un ammontare di decine e centinaia di miliardi, dovrebbe provvedere direttamente al calcolo dell'ammontare delle pensioni da corrispondere! Niente paura, ecco spuntare il dirigismo del legislatore! Ed eccoci all'Autorità di vigilanza. Sarà essa a decidere il tasso attuariale in base al quale si calcolano le pensioni di quella categoria o di quella azienda. È incredibile ma è così. Il disegno di legge presentato dal Governo, infatti, dice che per la fase di erogazione, se il fondo pensioni eroga esso stesso le pensioni, fa un calcolo della pensione per ciascun iscritto sulla base del tasso attuariale deciso autoritariamente dall'organo di vigilanza.

A mio avviso, questa è una concezione dirigistica inaccettabile. Non vedo come un organo di vigilanza sui fondi pensione possa avere la competenza di determinare questo elemento. Inoltre, se il fondo pensioni esercita questa attività diventa una compagnia di assicurazione vita poichè è una entità che, ricevendo per ipotesi 1.000 miliardi in venti anni e dovendo dare la pensione ad un milione di lavoratori, deve calcolare quanto spetta a ciascun lavoratore. Questa è una attività tipicamente assicurativa. Quando si è compiuto questo calcolo, il fondo pensioni dovrebbe, per la fase di erogazione, costituire le riserve matematiche al suo interno in quanto questo fa obbligatoriamente una compagnia di assicurazione. Nella ipotesi inversa, in cui il fondo pensioni decida di non essere lui ad erogare la pensione ma di affidare l'erogazione ad una compagnia assicurativa, essa, ricevendo per ipotesi 1.000 miliardi e dovendo pagare la pensione a un milione di lavoratori, fa il conto di quanta pensione spetti a ciascun lavoratore e costituisce nel suo bilancio le riserve matematiche necessarie a garantirla. Potremo quindi avere il caso che per uno stesso settore produttivo una compagnia di assicurazioni calcoli l'ammontare delle pensioni in base a certi tassi e tavole di mortalità, mentre un fondo pensioni che decida di erogare direttamente farà i calcoli in base a quanto deciso dall'Autorità di

vigilanza. Che importa a questa Autorità del bilancio di quel fondo pensioni fra 10 anni, quando tutti i membri dell'Autorità saranno cambiati? Che succede se ha clamorosamente sbagliato? Succede che, se sbaglia, la compagnia di assicurazioni risponde del suo operato con tutto il suo margine di solvibilità; se ha sbagliato l'Autorità di vigilanza... ci rimettono i pensionati!

Si tratta di una differenza che, se non eliminata, darà luogo a terribili ingiustizie. Il sistema di calcolo dev'essere uguale per tutti, qualunque sia l'ente erogatore; personalmente trovo molto più logico, peraltro, il vecchio sistema che affidava la fase dell'erogazione alle sole compagnie di assicurazione.

Questa soluzione invece introduce una grossa distorsione nel sistema, altera la natura dell'Autorità di vigilanza - che, oltre a vigilare, diventa un organo tecnico, quasi un operatore assicurativo per interposta persona - e potrebbe dar luogo a ingiustizie, sperequazioni e conflitti. Non va dimenticato infatti che il fondo pensioni, una volta ricevuto dall'Autorità di vigilanza il tasso da applicare per il calcolo delle pensioni, dovrebbe costituire nel suo bilancio le riserve matematiche per garantire la pensione ai lavoratori: dovrebbe diventare una vera e propria assicurazione sulla vita e, secondo le leggi attuali, ricadere per quella attività sotto la vigilanza dell'ISVAP. Si troverebbe a dover erogare una pensione il cui importo non è stato da lui calcolato ma che è stato imposto dagli organi di vigilanza; in base a quanto è stato imposto, ha accumulato le riserve matematiche ma l'ISVAP, che per legge vigila su tutti coloro che esercitano una certa attività, potrebbe rivolgere critiche sul calcolo o sull'ammontare delle riserve matematiche.

Noto una certa fretta nella redazione del disegno di legge. Tra l'altro, vorrei attirare l'attenzione della Commissione su una dimenticanza. La previdenza pubblica prevede che quando un pensionato muore, scatti la pensione di reversibilità ma il disegno di legge non lo prevede poichè parla solo degli infortuni. Manca il riferimento al caso di morte. Il terzo comma dell'articolo 42 del citato disegno di legge n. 2549 prevede il caso dell'infortunio ma non quello del decesso. Si tratta sicuramente di una dimenticanza, alla quale però bisognerà porre rimedio. Peraltro l'infortunio, essendo un evento accidentale, può anche non verificarsi mentre la morte è una evenienza certa. Quindi se il disegno di legge in questione venisse approvato nel testo proposto dal Governo, alla morte del pensionato, la vedova riceverebbe la pensione di reversibilità dell'INPS nella misura stabilita, mentre perderebbe del tutto la pensione integrativa. Di questa lacuna il Parlamento deve tenere conto; esso ha dimenticato anche un altro elemento. È stato inserito, tra i soggetti gestori, il fondo di investimento. Ciò va benissimo va bisogna modificare le legge istitutiva del 1993 che prevede che i fondi comuni di investimento siano società che gestiscono i fondi comuni degli iscritti. Non rientra invece tra i loro compiti la gestione per nome e per conto di un unico soggetto, poichè il fondo di investimento gestisce un fondo aperto a tutti ma non può gestire per legge il denaro di un unico soggetto, di un unico fondo pensioni.

È condivisibile l'inclusione ma va modificata la legge istitutiva dei fondi di investimento.

Per questo ho parlato di lacune e di stesura affrettata del provvedimento.

Soprattutto per quanto riguarda la fase dell'erogazione della pensione, ho parlato anche di dirigismo da parte dell'Autorità di vigilanza e di impianto eccessivamente autoritario del provvedimento, che secondo me riflette una concezione dell'Autorità di vigilanza che non è quella che si dovrebbe applicare, cioè si configura una sorta di notaio autoritativo che, da un lato, controlla gli schemi di contratto confrontandoli con quello teorico che lui stesso ha elaborato e, dall'altro, determina autoritativamente i tassi attuariali per l'importo delle pensioni.

Concludendo, torniamo al punto di partenza, cioè all'Autorità di vigilanza, che è il perno dei fondi pensione in tutti i paesi civili. Sono un sostenitore della massima flessibilità e quindi sono tra coloro che affermano la necessità di non vietare ai fondi pensione di servirsi come gestori delle compagnie di assicurazione nelle forme che essi ritengono opportune. A questo riguardo, se vi fosse la limitazione al ramo VI, se accettassimo questa concezione dando retta alle pressioni di determinati ambienti e il Parlamento eliminasse per le compagnie di assicurazione la possibilità di gestire i fondi pensione, cosa faremmo di fronte ad una compagnia di assicurazione europea? Il fondo pensione, dovendo mettere in concorrenza tutte le compagnie, potrebbe ricevere una buona offerta da una compagnia tedesca, spagnola, francese, inglese, e via dicendo: dovrebbe andare a controllare che questa offerta sia relativa ad un'attività non compresa tra quelle previste nelle tabelle 1 e 5. Anzitutto, vi chiedo la ragione di tutto questo. In secondo luogo, ritengo che ciò sia del tutto contrario al principio della libera circolazione dei servizi nei paesi dell'Unione europea e al principio della concorrenza.

Sotto tale profilo, vorrei ricordare a questa onorevole Commissione che l'Autorità garante della concorrenza, nella persona del suo Presidente, ha fortemente criticato il decreto legislativo n. 174 con cui tre mesi fa l'Italia ha recepito la direttiva europea in materia. Tale decreto, all'articolo 120, stabilisce che quelle società che esercitano la loro attività in libera prestazione di servizi possono esercitare l'attività assicurativa ma non la gestione dei fondi pensione, in attesa che la Comunità europea emani un regolamento.

Ora mentre è comprensibile che, per ragioni politiche, il Governo ammetta o meno tale possibilità in base al principio della reciprocità, non è chiaro perchè non sia consentito aprioristicamente in attesa dell'emanazione di un regolamento comunitario. Anzitutto, ritengo che in questo modo si abdichi al principio di sovranità dello Stato. Se la Gran Bretagna ammette che una società italiana gestisca fondi di pensione inglesi, non vedo perchè l'Italia non debba consentire ad una società inglese di gestire fondi pensione italiani, anche se la materia non è stata ancora regolamentata in sede comunitaria, considerando il mercato unico. Quindi, si va di nuovo ad urtare contro le norme sulla concorrenza e sulla libera circolazione dei servizi per quello che riguarda l'attività dei fondi pensione. Questa non è una norma inserita nel disegno di legge n. 2549, ma, ripeto, è contenuta nell'articolo 120 del decreto legislativo n. 174, ma poichè riguarda la materia dei fondi pensione, bisognerà tenerne conto in sede di approvazione di una disciplina dei fondi pensione.

Quindi, sono favorevole ad una totale flessibilità dei fondi pensione e ad affidare la gestione della loro attività a chi essi credono, nell'ambito dei quattro soggetti accreditati dalla legge e con le modalità che ritengono più vantaggiose e più garantiste per i loro iscritti. Conseguentemente l'attività di vigilanza deve essere strutturata per adempiere a questo compito, cioè per controllare che l'attività del fondo pensioni sia ispirata al raggiungimento di questi due obiettivi e volta alla loro concreta realizzazione.

Riprenderei una delle mie considerazioni iniziali: il disegno di legge di iniziativa governativa prevede una delega in bianco al Governo. A mio avviso, questo è sbagliato perchè è il Parlamento che fa le leggi e ne è responsabile, per cui esso dovrebbe indicare all'Esecutivo dei «paletti» ai quali attenersi. Anzitutto, il Parlamento dovrebbe enunciare i criteri da seguire per la nomina dei membri e soprattutto del presidente dell'Autorità di vigilanza, che dovrebbe configurarsi come una vera e propria autorità indipendente, non soggetta alla vigilanza, separata o congiunta, dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e dell'industria. Il Parlamento dovrebbe quindi dettare tali criteri e riservarsi la facoltà di controllare la sussistenza dei requisiti richiesti delle persone nominate, così come avviene per le nomine dei presidenti degli enti pubblici. Una volta questo controllo veniva effettuato da una apposita Commissione parlamentare bicamerale. Io stesso, quando sono stato nominato presidente dell'INA, sono stato sottoposto al vaglio di questa Commissione.

Il primo requisito da richiedere è quello della professionalità; cioè, il Parlamento dovrebbe precisare che la nomina può riguardare solo chi è in possesso del requisito di professionalità documentabile nel campo della previdenza, dell'assicurazione sulla vita e della contrattualistica applicata al campo finanziario. Uso questa espressione perchè non bisogna parlare di competenza legale. È vero che occorrerà una particolare competenza legale perchè sarà importantissimo prevedere lo statuto dei fondi pensione; lo statuto è il contratto che lega il fondo pensioni ai suoi iscritti, quindi è necessaria una competenza legale, e poi sul contratto tra il fondo pensioni e il gestore. Ma non basta la competenza legale. È necessaria - ripeto - una competenza legale nel settore della contrattualistica applicata al campo finanziario.

Nel disegno di legge si parla di cinque persone che lavorano a tempo pieno, che devono essere pagate secondo il mercato e la cui attività deve essere incompatibile con l'insegnamento universitario, con l'esercizio di altre attività e con l'iscrizione all'albo professionale. Mi sembra inutile ricordare quanti insegnanti universitari hanno assunto certe cariche pur continuando a mantenere la cattedra e ad insegnare. Questo secondo requisito si lega ad un terzo: il divieto per due anni di assumere incarichi o svolgere consulenze in società o enti che sono stati sottoposti al suo controllo. All'estero è ormai una regola e quindi lo stesso deve valere per l'Italia.

Un'ultima condizione è legata alla durata che non deve superare i cinque o i sette anni oltre all'impossibilità della rielezione. In questo modo non vi è alcun pericolo di *captatio benevolentiae*; ognuno fa il proprio dovere e soprattutto si sa con certezza che dopo quel periodo di tempo verrà un'altra persona che potrà controllare l'attività pregressa e

darne un giudizio con occhio critico. Nessuno potrà più tenere carte nascoste nei cassetti.

Per riassumere, gli elementi fondamentali sono la professionalità, l'incompatibilità con l'insegnamento universitario e con l'iscrizione nell'albo professionale, un durata non superiore ai cinque o ai sette anni, l'impossibilità di rielezione e infine il divieto per i due anni successivi alla scadenza di assumere cariche in società sulle quali si sia esercitato un controllo. Non sono grandi novità se si considerano le Autorità *antitrust* che operano nello stesso modo.

Sono considerazioni ovvie, ma se non verranno tenute in considerazione, come avviene in altri paesi, sorgeranno notevoli conflitti di interesse.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Pallesi per aver chiarito meglio nel corso dei suoi interventi i termini della questione. Mi rendo conto come la materia da lei illustrata non sia di facile interpretazione. Per quanto riguarda l'ISVAP non posso fare a meno di notare che il decreto legislativo n. 124 del 1993 ha chiarito alcune questioni da lei poste in precedenti audizioni in Commissione. A suo avviso l'ISVAP avrebbe dovuto ispirarsi ad una cultura di tipo imprenditoriale per garantire un'azione di monitoraggio dei mercati nazionali.

Nel corso dell'audizione del dottor Ciocca, vice direttore della Banca d'Italia, mi sono permesso di riportare una delle questioni da lei indicate, e più specificamente quali garanzie potesse dare ai fondi pensione la Banca d'Italia dal momento che essi consistono in una retribuzione differita dei lavoratori che non può essere toccata o perduta.

Il dottor Ciocca ha detto che non vi sono garanzie totali. Quando lei ha sostenuto che le assicurazioni offrono un rendimento superiore per compensi e hanno il margine di solvibilità, mi sono sembrati evidenti i motivi per cui le compagnie di assicurazione darebbero più garanzie delle banche.

PALLESI. Signor Presidente, vorrei fare una considerazione di carattere storico. Non ricordo dalla prima guerra mondiale ad oggi una crisi del settore assicurativo o il fallimento di una compagnia di assicurazione nel ramo vita. Invece ho memoria di molte crisi bancarie.

Pur avendo un grande rispetto per il dottor Ciocca, questa è storia. Tra l'altro l'ISVAP non esisteva perchè venne istituita nel 1983. In precedenza forse le compagnie di assicurazione vivevano una situazione oligopolistica, in un mercato protetto, ma in ogni caso la gente non ha mai perso soldi propri. Oggi è stato creato un margine di solvibilità, esistono riserve matematiche ed è entrata in vigore nel 1983 una norma che assicura la protezione degli investimenti.

STEFANI. Lei ha già risposto in parte alla mia domanda ma c'è un aspetto sul quale non mi trovo del tutto d'accordo. Non mi risulta che qualche banca non abbia pagato i suoi clienti. Può darsi che sia stata assorbita da altre banche oppure che la Banca centrale sia intervenuta, ma senza che il cliente subisse alcun danno. Invece l'ISVAP, come è già stato sottolineato in questa sede, non ha i mezzi necessari per esercitare un controllo efficace; è un organo di vigilanza

che non ha poteri su una eventuale gestione errata da parte della compagnia di assicurazione.

Non so se la solvibilità di un'assicurazione nel ramo vita sia compresa nella solvibilità generale della compagnia, ma certamente alcune compagnie assicurative sono insolventi e in liquidazione, e anche se esiste il margine di solvibilità al quale far ricorso, comunque chi è stato danneggiato, se tutto va bene, potrà ottenere un indennizzo soltanto dopo dieci anni.

Alla luce di questo fatto le chiedo se tutte le compagnie assicurative possono avere accesso ai fondi pensione oppure è prevista una normativa per la quale soltanto alcune compagnie possiedono determinate garanzie. È indubbio che alcune compagnie assicurative valgono più di una banca, però è ugualmente vero che alcune compagnie assicurative non hanno pagato i loro clienti.

PALLESI. La ringrazio per questa domanda. Lei sostiene che l'ISVAP non ha i mezzi o che almeno non li aveva fino al 1993, anno in cui è stata modificata la legge sull'ISVAP in modo da aumentare i poteri. Anche se si tratta di una mia opinione personale, mi sento molto critico circa la gestione dell'ISVAP, ma mi permetto di dire che questa è una opinione personale. Sono critico per la gestione dell'ISVAP, perchè ha i mezzi ma bisogna saperli esercitare. La Banca d'Italia è famosa per una cosa di cui non c'è traccia nella legge: la cosiddetta *moral suasion*. Non c'è scritto da nessuna parte che il Governatore della Banca d'Italia possa chiamare il presidente o il direttore di una banca per discutere una certa situazione, ma è questa l'attività più efficace della Banca d'Italia, non quella del controllo dei conti in senso formale.

Certamente all'inizio della sua attività l'ISVAP aveva molte pastoie burocratiche, che in parte, ad esempio, hanno avuto un ruolo nella vicenda della Tirrenia, e vi sono stati errori dell'ISVAP che non si è attenuta alle procedure, tanto che gli avvocati della Tirrenia hanno avuto buon gioco. Gran parte di queste pastoie burocratiche è stata rimossa. A questa osservazione, senatore Stefani, risponderei pertanto con la seguente constatazione: le pastoie burocratiche sono state rimosse, ma bisogna volere e agire e dipende molto da come ci si pone sul mercato e se si ha un atteggiamento esclusivamente notarile. Questa è una Autorità; quello che fa la Consob è diverso da quello che fa la Banca d'Italia. Quanto al fatto cui lei accennava prima, cioè che i clienti delle banche hanno avuto i loro soldi e i danneggiati delle compagnie di assicurazione no, è vero, ma come si è determinata tale situazione? Lei sta parlando di assicurazioni contro i danni che non hanno nulla a che vedere con le assicurazioni vita perchè l'assicurato vita non è danneggiato in quanto è lui stesso il titolare degli interessi. Le compagnie di assicurazione che sono andate all'aria e che hanno provocato il loro commissariamento sono compagnie danni. Se volessi fare polemiche direi che l'Autorità del settore avrebbe dovuto preparare un progetto di legge per far cessare lo scandalo. In Italia ci sono liquidazioni coatte amministrative che durano da oltre venti anni nelle quali il compenso al liquidatore assorbe gran parte delle attività. Spesso la gente non riceve i risarcimenti che invece devono venire dal Fondo di garanzia delle vittime

della strada, prima gestito dall'INA e oggi dalla CONSAP che il Ministero non provvede a finanziare tempestivamente.

Queste cose bisogna saperle; ma chi doveva rendersi promotore per arginare lo scandalo delle liquidazioni coatte amministrative che durano da oltre venti anni e che ingrassano i professionisti italiani? È una consorteria di pochi e un commissario liquidatore di una compagnia di assicurazioni danni assomiglia ad una specie di verme solitario che entra nel ventre di un animale e se ne alimenta. Alcuni commissariamenti durano da trent'anni e sono tutte situazioni originate in periodi precedenti alla costituzione dell'ISVAP, quindi prima della legge n. 576 del 1982. Si potevano far cessare ma non si sono mai conclusi perchè sono poi caduti nel dimenticatoio.

È vero che il settore ha provocato grossi guai ma li ha procurati ai danneggiati, a coloro che hanno subìto un sinistro, che spesso non erano assicurati dalle compagnia fallita, ma erano stati danneggiati da un assicurato della compagnia fallita.

Lei ha ragione ma questa situazione non riguarda le assicurazioni sulla vita. Peraltro, la sua domanda mi induce a fare un'altra considerazione. Se è vero, come è vero, che le assicurazioni sulla vita non hanno mai dato il benchè minimo problema agli assicurati, qualcuno potrebbe dire di limitare il discorso alle assicurazioni che operano solo nel ramo vita, non a quelle che operano nei rami vita e danni. L'assicurazione che opera nel ramo vita e danni potrebbe infatti essere travolta in teoria da un evento eccezionale e straordinario. La legge attuale prevede patrimoni separati fra ramo vita e ramo danni. Questo non l'ho detto prima anche per una sorta di pudore perchè poteva sembrare che volessi difendermi la mia ex casa, l'INA che opera solo nel ramo vita mentre tutte le altre maggiori compagnie italiane – che sono solo sei o sette – esercitano vita e danni insieme. Tale discorso vale soprattutto per le compagnie piccole e per le medio-piccole. Un dramma nel ramo danni potrebbe travolgere anche il ramo vita, ma ci sono il patrimonio separato, il margine di solvibilità, la garanzia per gli assicurati. Se scompare, ad esempio, il margine di solvibilità, scopriremo che le riserve matematiche ci sono. Bisognerebbe che i danneggiati potessero soddisfarsi con le riserve e ci sono due leggi, una che vincola le riserve matematiche e l'altra, del 1993, che ha sancito che le attività poste a copertura degli impegni dei contratti di assicurazione sulla vita siano riservate in modo esclusivo all'adempimento delle obbligazioni assunte con quei contratti di assicurazione sulla vita. Quindi, se anche la società mista fallisce, i soldi vanno agli iscritti.

STEFANI. Mi sentirei più sicuro se ci fosse una sorta di centrale rischio che assicurasse. Quando sento parlare di assicurazioni ho dei dubbi, ma forse ha ragione lei che è un tecnico.

PALLESI. Nella prima parte della mia audizione in questa Commissione, ho indicato alla Commissione stessa un sistema di mercato per raggiungere l'obiettivo che lei ha testè indicato. C'è un sistema semplice che si chiama riassicurazione ma anche questo sistema fa parte dell'autonomia del fondo pensioni il quale chiede ai suoi iscritti se vogliono affidare in gestione i loro patrimoni alle spettabili... Assicurazioni generali

e se vogliono tutelarsi con questa possibilità che si chiama riassicurazione, che è un meccanismo molto semplice e che costa poco. Nel caso di compagnie medio-piccole, posto che ci fosse una obiettiva convenienza per quel fondo pensioni, c'è lo strumento della riassicurazione con il quale lei è assolutamente tranquillo perchè divide il rischio tra i vari assicuratori del mondo.

L'Autorità di controllo dovrebbe occuparsi di questi aspetti di sicurezza invece di gestire i tassi tecnici.

STEFANI. Alcuni assicuratori potrebbero essere obbligati a riassicurarsi?

PALLESI. Questo intendo per autorità che vigila, ed è questa la differenza con l'ISVAP. Se non si stabilisce nella legge: «È facoltà del presidente dell'ISVAP imporre questo...», non lo farà nessuno. Ma non c'è bisogno che sia scritto, se si dà il compito di tutelare gli interessi degli assicurati, con tutti i mezzi che la competenza tecnica ha a disposizione.

LOMBARDI CERRI. Avvocato Pallesi, vorrei approfittare della sua particolare esperienza in campo finanziario. Esaminiamo i fondi di investimento italiani, escludendo quelli obbligazionari e considerando solo gli azionari puri: in base all'andamento della situazione italiana, se hanno recuperato l'inflazione, è - mi sia consentita l'espressione - grasso che cola. Ora mi chiedo in cosa investiranno: in pozzi petroliferi? Mi pongo questa domanda considerando che vi sono quattro mani di passaggio, ognuna delle quali ha costi di gestione e necessità di guadagno. Inoltre si devono assicurare e i più «scalcinati» perfino riassicurare. Dove vanno, ripeto, ad investire? Quando lei avvocato Pallesi era presidente dell'INA, il suo istituto investiva direttamente, ora invece vi sono molti passaggi.

PALLESI. Lasciamo perdere che vi siano o meno indirizzi di investimento, però finora la borsa italiana è stata dominata da poche mani che ne facevano quel che volevano Certo, questa non è la ragione principale per attivare i fondi pensione perchè parliamo di pensione integrativa, quindi l'impronta principale deve essere quella pensionistica e non quella finanziaria; ma certamente se i fondi pensione daranno un *input* ai gestori di investire un terzo delle loro attività in borsa, vi sarà un numero di protagonisti in borsa assai superiore all'attuale e la possibilità per società non quotate in borsa di ricevere capitali di rischio. Tutto questo dovrebbe togliere alla borsa - così è successo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, cioè in mercati più grandi - il carattere di aleatorietà conseguente alla gestione di poche mani. Bisogna verificare il periodo: se guardiamo a un solo anno o agli ultimi due anni, lei ha pienamente ragione, senatore Lombardi-Cerri, ma non è così se ne consideriamo di più.

Dal famoso lunedì nero del 1987 ad oggi, la borsa italiana almeno ha recuperato tutto; quella di New York è già molte volte sopra. Non pensiamo comunque solo alla borsa italiana perchè i fondi compreranno ovunque. L'INA o le Generali comprano anche altrove, a Tokyo, a

Taiwan, a Londra, a Parigi, a Francoforte, e via dicendo, cioè dove conviene comprare. Per questa ragione oggi i mercati sono diversi. In questi ultimi tre o quattro anni si sono verificati problemi sui mercati valutari perchè fino a cinque anni fa comandavano le banche centrali, mentre adesso comanda il mercato: basti pensare a quando si spostano centinaia di migliaia di miliardi su una valuta o sui titoli. Questo si può riportare in piccolo, sulla borsa di un piccolo paese, come siamo noi; tra un certo numero di anni, un fondo pensioni sarà importante per l'andamento della borsa essendo determinanti le sue decisioni: ad esempio, se ha investito 1.000 miliardi in azioni e decide di venderle e di buttarle poi sul mercato, queste crollano, ma può decidere anche il contrario. Me se si dispone di questo tipo di risorse, il gestore ci guadagna anche quando la borsa scende, se si sarà lavorato in un certo modo. Questa attività è delicatissima proprio per tale ragione, attività che la Sim svolge senza avere un capitale di rischio, mentre la compagnia di assicurazione, la banca e il fondo di investimento devono verificare questo. Tra dieci anni saranno i protagonisti della borsa come lo sono in Inghilterra e in America. Quindi determineranno la salita o la discesa dei titoli, e saranno loro a determinare i propri guadagni.

Con questo non voglio dire che siano attività ortodosse ma quasi tutti i giorni in borsa assistiamo ad ondate di vendite la mattina da parte di coloro che poi il pomeriggio, alla riapertura, ricomprano a prezzi più bassi; anche un guadagno di 20 centesimi, moltiplicato per 1.000 miliardi, determina un risultato consistente. Quindi, se ben gestita, l'attività finanziaria dà utili maggiori dei titoli di Stato.

Per questo, come ho detto prima, il fondo pensioni deve chiedere al gestore un impegno di garanzia minimo, almeno ragguagliato al titolo di Stato, perchè se sa gestire, non in un anno, ma in dieci anni, fa quello che vuole.

LORUSSO. A meno che le mie informazioni non siano sbagliate, fino a questo momento non vi è stato mai nessun assicurato vita che abbia perso le sue garanzie o i suoi capitali investiti in una compagnia di assicurazione, ma ho sempre saputo che tutte le compagnie di assicurazione che esercitano anche il ramo vita versano all'INA una certa quota a garanzia.

PALLESI. Prima era così. La cessione legale fu inventata da Mussolini nel 1923; comunque, non era garantita dall'INA la polizza vita ma la quota ceduta. Le compagnie dovevano cedere il 40 per cento della loro produzione il primo decennio, il 30 per cento il secondo decennio, il 20 per cento il terzo decennio e poi il 10 per cento per i successivi decenni. Quindi, se era una compagnia giovane e cedeva il 40 per cento, la garanzia riguardava questo ammontare, mentre le polizze di compagnie vecchie come la SAI e le Generali erano garantite solo per il 10 per cento, e lo erano perchè l'INA aveva i soldi. La cessione vuole dire che, se le Generali incassavano ad esempio 1 milione all'anno, davano all'INA 100.000 lire, con cui l'INA formava le riserve matematiche, la «piramide» che era pari al 10 per cento di quanto incassato.

LORUSSO. Credo che in questo modo il sistema assicurativo abbia un po' truffato l'assicurato in quanto la maggior parte dei produttori di-

cevano: state tranquilli perchè comunque questa polizza è garantita dall'INA, qualsiasi cosa succeda vi è la sua garanzia. Questo è un discorso noto a tutti.

PALLESI. Sì, è vero, ma è stata una grossa scorrettezza di cui hanno approfittato tutte le compagnie a cui faceva molto comodo perchè questa cessione legale era pagata profumatamente.

La battaglia della privatizzazione dell'INA si è giocata su quello che ho fatto io stesso, e non l'anno scorso quando siamo andati in borsa, ma nel 1992 e 1993, dividendo l'INA in due, dando le cessioni legali al mercato e lasciando all'INA solo l'attività di impresa. Sa cosa ha significato questo? Il bilancio dell'INA è passato da un utile di 40 miliardi a un utile di 200 miliardi. Oggi siamo passati a 488 miliardi.

Il mercato assicurativo era interessato al sistema delle cessioni legali che consentiva ai loro venditori di offrire una garanzia totale inesistente e comunque di far gravare sull'INA un'operazione inizialmente svantaggiosa per le compagnie assicurative, ma poi dimostratasi vantaggiosa in un arco di tempo maggiore.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Pallesi per la sua disponibilità e per averci indicato le prospettive future che si potranno realizzare con il varo della nuova legge pensionistica.

Queste valutazioni saranno oggetto di ulteriori dibattiti per chiarire meglio quale dovrà essere la professionalità dei futuri dirigenti di questi fondi pensione, che - vorrei ricordarlo ancora una volta - rappresentano comunque del danaro che i lavoratori con accantonamenti del loro stipendio mettono nelle casse della società.

PALLESI. È importante indicare quei criteri nella legge pensionistica. Ringrazio i membri della Commissione per l'opportunità che mi è stata concessa di dare un contributo. Se la Commissione ritenesse di avere ancora bisogno del mio modesto apporto, mi dichiaro fin d'ora a sua disposizione.

I lavori terminano alle ore 16,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE