

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

BOZZE NON CORRETTE

**COMMISSIONI 6^a e 10^a RIUNITE
6^a (Finanze e tesoro) e 10^a (Industria, commercio, turismo)
del Senato della Repubblica**

**SEDUTA CONGIUNTA CON LE
COMMISSIONI RIUNITE VI e X RIUNITE
VI (Finanze) e X (Attività produttive, commercio e turismo)
della Camera dei deputati**

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA IL SISTEMA DELLE
IMPRESE, I MERCATI FINANZIARI E LA TUTELA DEL RISPARMIO**

6° Resoconto stenografico
*(La numerazione dei resoconti stenografici comprende le sedute svolte dalle
Commissioni riunite VI e X della Camera dei deputati congiunte con le Commissioni
riunite 6^a e 10^a del Senato della Repubblica presso la Camera dei deputati)*

SEDUTA DI VENERDI' 30 GENNAIO 2004

**Presidenza del presidente della 10^a Commissione permanente del Senato
PONTONE**

**I testi contenuti nel presente fascicolo - che anticipa ad uso interno l'edizione del
Resoconto stenografico - non sono stati rivisti dagli oratori.
IC 1083**

INDICE

Audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti

PRESIDENTE: - PONTONE (AN) , senatore BENVENUTO	PRIMICERIO LANDI LANNUTTI RIENZI
--	---

<p><i>(DS-U), deputato</i> EUFEMI (UDC), <i>senatore</i> FLUVI (DS-U), <i>deputato</i> GIANNI Alfonso (RC), <i>deputato</i> GRANDI (DS-U), <i>deputato</i> LA MALFA, (Misto- LdRN.PSI), <i>deputato</i> ROSSI Sergio (LNFP), <i>deputato</i> TURCI (DS-U), <i>senatore</i></p>	<p>LONGO COLLA AVALLONE FIORIO STAFFA MELCHIORRE</p>
--	---

Audizione del Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo

<p>PRESIDENTE: - PONTONE (AN) , <i>senatore</i> FLUVI (DS-U), <i>deputato</i> LA MALFA (Misto- LdRN.PSI), <i>deputato</i> MACONI (DS-U), <i>senatore</i> PEDRIZZI (AN), <i>senatore</i> TURCI (DS-U), <i>senatore</i></p>	<p>GIANNINI</p>
--	-----------------

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur. Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione Comunista: RC; Misto: Misto; Misto-

Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Socialisti Democratici Italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-UDEUR- Alleanza Popolare: Misto-UDEUR-AP.

Intervengono la dottoressa Daniela Primicerio, presidente del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti; il dottor Paolo Landi, segretario generale Adiconsum; il signor Claudio Melchiorre, esperto Adoc; il dottor Elio Lannutti, presidente Adusbef; il dottor Vincenzo Somma, esperto Altroconsumo; l'avvocato Massimiliano De Luca, esperto Cittadinanzattiva; l'avvocato Carlo Rienzi, presidente Codacons; la dottoressa Maria Colla, presidente Confconsumatori; il dottor Pino Staffa, esperto Lega Consumatori; il dottor Francesco Avallone, esperto Federconsumatori; il dottor Paolo Fiorio, esperto Movimento consumatori; il dottor Alessandro Mostaccio, esperto Movimento consumatori; il dottor Antonio Longo, presidente Movimento Difesa del cittadino; il dottor Giuseppe Mermati, esperto Unione Nazionale consumatori; il dottor Giancarlo Giannini, presidente ISVAP; la dottoressa Flavia Mazzarella, Capo del servizio di vigilanza ISVAP; l'avvocato Antonio LONGO, capo della Sezione di consulenza legale e il dottor Roberto Novelli, funzionario dell'Ufficio di segreteria del Presidente.

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio sospesa nella seduta del 27 gennaio scorso.

Sono oggi in programma due audizioni, la prima delle quali è quella dei rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti. Devo innanzitutto giustificare l'assenza del presidente Tabacci che, a causa di un'influenza, non potrà oggi partecipare alle nostre audizioni.

Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata secondo le forme consuete stabilite dagli articoli 33 e 38 del Regolamento del Senato della Repubblica e degli articoli 65 e 144 del Regolamento della Camera dei deputati, attraverso la resocontazione stenografica.

Comunico, inoltre, che il Presidente del Senato ha autorizzato anche la trasmissione radiofonica e televisiva dei nostri lavori attraverso il canale satellitare. Resta naturalmente confermata la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato che, pertanto, sarà garantita mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

L'audizione odierna assume un particolare rilievo sia per la presenza delle associazioni

dei consumatori, oggi ben rappresentate numericamente in questa sede, sia perché l'indagine conoscitiva che stiamo conducendo ha l'obiettivo di analizzare le situazioni di crisi che si sono determinate per individuare forme più adeguate di tutela del risparmio. Ma tutela del risparmio significa, innanzitutto, tutela dei risparmiatori, ossia delle persone fisiche e delle famiglie che, in concreto, si trovano ad essere penalizzate da quanto è avvenuto.

È inaccettabile che chi investe i propri risparmi trovi davanti a sé un sistema non sufficientemente trasparente e non in grado di garantire quei controlli idonei ad evitare rischi non fisiologici e derivanti da comportamenti illeciti. Per questo, i suggerimenti e le proposte che verranno dalle associazioni che rappresentano i consumatori, e quindi anche i clienti delle banche e gli acquirenti di titoli e obbligazioni, potranno essere molto utili per il lavoro che stiamo conducendo. Tale lavoro sarà molto produttivo quando dovremo esprimere il nostro parere alle istituzioni.

Nel ringraziare i rappresentanti delle associazioni dei consumatori per essere intervenuti, do subito la parola alla dottoressa Daniela Primicerio, presidente del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

PRIMICERIO. Saluto tutti i presenti e li ringrazio per l'attenzione che hanno manifestato non solo verso tutte le associazioni ma verso l'intera realtà dell'associazionismo che rappresenta in Italia non solo il consumatore ma soprattutto il cittadino, per il quale questo è un momento davvero difficile.

Gradirei che l'attenzione fosse sempre questa, perché una delle lotte che l'associazionismo italiano sta conducendo è proprio quella di non spezzettare il soggetto *cives* in tanti vestiti - consumatore, risparmiatore e via dicendo - ma di esaltarne la forza e i diritti come soggetto attivo di una società di cui fa parte e deve sempre più esserne titolare.

Tante sono le specialità nell'ambito delle varie associazioni e tante le loro professionalità. Il mio intervento sarà, pertanto, molto breve perché desidero lasciare ai loro rappresentanti la parola per illustrare i vari casi di specie. Farò, quindi, solo una premessa di carattere generale.

In primo luogo, le regole che tutelano i cittadini devono essere rispettate da tutti gli attori del gioco, e, quindi, debbono essere osservate dalle istituzioni che garantiscono tale rispetto e contemporaneamente, nell'ambito del discorso del risparmio, da chi deve garantire l'investimento dei risparmi.

Permettere l'emergere di fenomeni di coordinamento collettivo, come quello del mercato, è una delle necessità dei cittadini.

Il problema della fiducia, come ha detto Norberto Bobbio, è fragile come un vetro. È lento ed esigente nella costruzione, e veloce nella distruzione.

Desidero allora sottolineare come la fiducia rimanga legata prevalentemente alla minoranza dei casi negativi (quali quelli - per esempio - che oggi vediamo riportati su tutti i giornali), invece che alla maggioranza di quelli positivi.

Con questa erosione progressiva della fiducia aumenta l'incertezza che l'individuo cerca di ridurre optando per scelte sempre meno rischiose e più concrete. Dobbiamo, però, cercare di trasformare il rapporto anonimo con le istituzioni in uno quasi diretto e personalizzato, optando per un'offerta di prodotti - per esempio - più concreti e visibili, e dimostrando nei fatti che il sistema dei ruoli professionali e quello delle regole è immune

da conflitti di interessi. Questo per quanto attiene un discorso generale.

In secondo luogo, desidero evidenziare che, come Ministero, ci stiamo occupando di una tematica oggi in discussione non solo in Italia ma anche alla UE, quella del credito al consumo. Il dibattito è molto vivo e sta investendo tutte le realtà nazionali del sistema europeo.

Fino ad ora sono state avanzate, soprattutto dai rappresentanti del sistema bancario e finanziario, due richieste sulle quali l'Italia e devo dire anche noi ci stiamo battendo per cercare di limitarle. Il sistema bancario, per concedere crediti al consumo, chiede un elenco non solo positivo ma anche negativo. Che cosa significa? Significa che vuole avere la conoscenza di tutti coloro che, anche se occasionalmente, sono soggetti che non hanno completato il risarcimento del finanziamento. Questo, però, non basta, in quanto vogliono non solo l'elenco dei soggetti negativi ma anche di quelli positivi, determinando quindi una discrezionalità molto forte all'ingresso di coloro che dovrebbe ottenere il credito. Si richiede inoltre, aspetto di non poco conto, che questo elenco venga mantenuto per ben 7 anni. Questi argomenti sono comunque in discussione.

Affronto questo discorso perché, sia il credito al consumo che l'elenco attivo e passivo, insieme ad un sistema di banca dati che si vuole coordinare a livello internazionale, con durata settennale, possono forse rappresentare il primo passo per far capire ai cittadini che possono chiedere ciò che altrettanto viene chiesto loro, in maniera speculare. Infatti, il cittadino deve dare la garanzia di poter restituire il credito, ma forse anche colui che lo eroga dovrebbe dare la garanzia di poterlo realizzare in maniera corretta e trasparente.

Questa è una tematica di carattere generale che ho voluto subito affrontare come presidente di tutte le associazioni, in quanto unico taglio possibile alla mia introduzione, lasciando poi alle singole associazioni la libertà di dire la loro nell'ambito delle rispettive specializzazioni.

PRESIDENTE. In linea di massima, ritengo opportuno far rispondere alle domande dei parlamentari la dottoressa Primicerio. Comunque, nulla vieta ai presidenti delle varie associazioni di intervenire, anche se li invito fin da adesso ad essere sintetici, così da permettere a tutti di esprimersi.

LANDI. Signor Presidente, la ringrazio per questa iniziativa e cercherò di essere telegrafico per permettere a tutti di prendere la parola.

Il primo interrogativo che dobbiamo porci è se i casi che abbiamo sotto mano e che tutti conosciamo siano casi isolati o la punta di un *iceberg*. La nostra risposta è che rappresentano la punta di un *iceberg*, una situazione molto diffusa.

Da oltre 2-3 anni, da quando è passato in borsa, da quando è uscito dagli investimenti sicuri che conoscevamo, continuiamo a ripetere che il risparmio-famiglia non viene tutelato. Il caso Parmalat ha evidenziato responsabilità e intrecci che vanno affrontati. Sarebbe opportuno adottare le soluzioni in chiave di globalizzazione, perché se ci limitiamo a soluzioni interne, rischiamo di non risolvere il problema. Infatti, con la libertà dei capitali, oggi un'impresa ha la possibilità di esportare, tacitamente e formalmente, verso i paradisi fiscali le proprie risorse, aggirando azionisti e risparmiatori.

Se l'emissione di *bond* da parte delle imprese, che noi abbiamo salutato positivamente, non tornerà sotto controllo, rischieremo, nel giro di qualche anno, di avere, a fianco del

debito enorme dello Stato, un debito enorme delle imprese. L'euro, fortunatamente, ci ha messo al riparo da un disastro che altrimenti sarebbe stato di dimensioni più grandi. Passo ora ad illustrare le nostre proposte che sono molto semplici. Innanzi tutto occorre trovare forme di risarcimento a favore dei risparmiatori, sia quelli già colpiti, sia quelli che potranno avere problemi analoghi in futuro. Quando compriamo un bene di consumo, che sia un elettrodomestico, un maglione o una autovettura, noi abbiamo la garanzia per legge, che se quel bene non è conforme o viene ridotto il prezzo o viene restituita l'intera cifra. Ebbene, nel caso del risparmio, invece, non c'è alcuna garanzia. Allora la nostra proposta è che, qualora le informazioni fornite dall'investitore non fossero attendibili e risultino ingannevoli, lo stesso dovrà rispondere in termini di risarcimento, come già oggi avviene per i beni di consumo.

In secondo luogo, occorre rafforzare i sistemi e le regole di controllo. La Banca d'Italia deve continuare a mantenere il controllo sulla vigilanza nel settore bancario e finanziario, ma riteniamo che debba essere l'Antitrust a svolgere la sorveglianza sulla concorrenza. In troppe occasioni, infatti, abbiamo evidenziato alla Banca d'Italia la mancanza di concorrenza (cito due casi in particolare: i costi di chiusura del conto corrente e quelli del trasferimento del risparmio da una banca all'altra, entrambi inauditi rispetto agli effettivi costi reali), ma questa non ha mai assunto iniziative per verificare se ci fosse un effettivo ostacolo proprio alla concorrenza. Riteniamo inoltre che la CONSOB debba essere rafforzata e messa in condizione di esercitare poteri e controlli reali, non formali come avvenuto fino ad adesso: maggiori sanzioni, potenziamento della struttura, possibilità di nominare i revisori dei conti per le società quotate in borsa, verifica delle società di certificazione. Da questa operazione deve quindi derivare un rilevante rafforzamento della struttura della CONSOB per tutte le operazioni finanziarie e di credito che riguardano le imprese.

Naturalmente sosteniamo, insieme ad un riordino degli strumenti, proprio per essere più efficaci, così come già avvenuto negli Stati Uniti, che tutte queste Autorità debbano mantenere la piena indipendenza.

Infine, bisogna rafforzare i diritti, sia sul piano individuale sia sul piano collettivo. Quindi è necessario introdurre nell'ordinamento del nostro Paese l'azione collettiva, già presente negli Stati Uniti (in merito, presso il Parlamento sono state depositate alcune proposte di legge, compresa una, abbastanza completa, del Ministero delle attività produttive). Si devono poi obbligare le banche a rendere edotto il consumatore sul rischio che sottoscrive, perché in questo momento le banche predispongono solo una liberatoria che non lo rendono consapevole.

Voglio anche aggiungere che il problema della tutela del risparmio non interessa solo *bond* e obbligazioni, ma anche le polizze vita. Il fenomeno va studiato, perché registriamo fenomeni estesi di raggiro dei risparmiatori, con proposte ingannevoli e risparmio che non viene restituito. Se il Parlamento adottasse la direttiva europea sull'abuso di mercato darebbe un segnale forte e significativo ai risparmiatori e agli investitori esteri, manifestando di voler stabilire più regole, più sanzioni e più tutela.

LANNUTTI. La ringrazio, signor Presidente, e soprattutto per il fatto che ascolterete le ragioni di oltre 825.000 risparmiatori coinvolti nel *crack* Bipop-Carire.

Noi dell'Intesa consumatori (Adoc, Adusbef, Codacons, Federconsumatori) porteremo fatti concreti e consegneremo la relativa documentazione, perché probabilmente qualche

crack si poteva evitare solo utilizzando l'ordinaria diligenza di istituzioni che noi difendiamo, come la Banca d'Italia, a patto che non si confondano con Governatori che durano in carica a vita, che possono sbagliare; porteremo le prove degli errori che sono stati commessi.

Ad esempio, per quanto riguarda il grave *crack* della Bipop-Carire, banca fiore all'occhiello della nuova economia che non un secolo fa, ma solo due anni e mezzo fa, capitalizzava più della FIAT (oltre 30.000 miliardi), probabilmente c'è stata qualche omessa vigilanza da parte di chi era stato informato. Mi riferisco (ne porteremo poi la documentazione) all'Autorità di vigilanza della Banca d'Italia, che l'11 aprile 2001 era stata informata non da associazioni dei consumatori, ma da tre consiglieri di amministrazione in carica alla Bipop, i quali andarono a bussare alla porta di Bruno Bianchi (capo della vigilanza, prorogato dal Governatore di due anni), per rappresentare una situazione di gestione allegra del credito e del risparmio da parte di quella banca. Detta banca poi è stata indagata dalla magistratura: sono stati contestati 30 reati gravissimi, tra i quali agiotaggio (muovevamo 5.000 miliardi al giorno), associazione a delinquere, truffa, e via dicendo.

Quindi, molto brevemente, nel tempo che mi è consentito, porteremo le prove, perché se qualcuno ha sbagliato, ha nascosto la testa sotto la sabbia, non si può far finta di niente. Mi riferisco anche ai rapporti complessi tra banche ed imprese: alcune imprese acquistano qualche azione delle banche e poi vengono inserite nei consigli di amministrazione (ho portato l'elenco), che determinano nel comitato fidi gli affidamenti che devono essere dati a quelle stesse imprese.

Dell'anomalia della Banca d'Italia abbiamo già parlato altre volte: la legge n. 287 del 1990, istitutiva dell'Autorità *antitrust*, ha assegnato alla Banca d'Italia poteri impropri e che confliggono con la stabilità del sistema bancario. Se la Banca d'Italia deve scegliere, come ha fatto in questi anni, se dare più concorrenza e più trasparenza, preferisce l'opacità, preferisce che i consumatori paghino un conto corrente bancario con 11 operazioni mensili la bellezza di 503 euro (ci vuole quasi un mutuo), piuttosto che promuovere una sana concorrenza tra le banche in moltissimi prodotti e servizi. Ieri siamo stati ricevuti dal presidente Cardia della CONSOB, al quale abbiamo rappresentato anche altre questioni: 54 società quotate in borsa hanno perso più del 70 per cento del valore azionario (sono casi concreti). Allora andiamo a vedere cosa c'è in quei bilanci, perché del *crack* Parmalat oggi tutti se ne lavano le mani, ma probabilmente le banche non possono far finta di essere vittime, di essere state truffate da modesti ragionieri (posto che quando un commerciante in difficoltà economica va a chiedere un fido la Centrale rischi scatta automaticamente).

Questi aspetti li abbiamo rappresentati anche al dottor Desario quando ci ha ricevuto. Il 31 maggio, quando andammo a protestare in occasione della relazione annuale (l'onorevole Benvenuto ne è testimone perché passava da quelle parti) malgrado avessimo l'autorizzazione a fare la manifestazione, ci fecero cacciare come se fossimo dei delinquenti. Successivamente, il 21 gennaio, il dottor Desario ci ha ricevuto gentilmente.

PRESIDENTE. Mi scusi: in questa indagine non devono essere fatti nomi. È la regola che ci siamo dati.

LANNUTTI. D'accordo, non facciamo i nomi, però nelle carte che poi consegneremo ci sono.

In conclusione, volevo ricordare anche quei prodotti che vengono venduti alle Poste, nei paesi più sperduti, quei prodotti strutturati, con prospetti incomprensibili, che vengono venduti come fonte di guadagno senza spiegare bene, invece, quelle che sono le perdite. Oggi siamo stati cortesemente invitati dal Ministro dell'economia, come Intesa dei consumatori, quindi sentiremo cosa farà il Governo per questa Autorità per il risparmio. Una cosa però è certa: non so se in quest'Aula o in un'altra (perché non so dove è stato auditato il Governatore) è andata in scena l'opera da quattro soldi - parafrasando l'opera da tre soldi di Brecht - offendendo 825.000 risparmiatori che hanno perso il frutto del loro sudato risparmio.

Noi vogliamo essere rispettosi, purché le banche risarciscano, perché c'è un problema di fiducia, dei finanziamenti alle imprese, con grandi fondi esteri. Le banche estere vengono da noi a chiedere: come è la situazione italiana. Bisogna ricostruire la fiducia, ma questo obiettivo non si raggiunge passando per vittime: le banche e i banchieri sono vittime. Ma quali vittime? Le vittime sono i risparmiatori.

Chiudo rammentando un'altra frase di Brecht: egli diceva che non esiste differenza tra chi fonda una banca e chi la svaligia. Mai come oggi questa frase è attuale.

Noi dobbiamo fare la nostra parte per ricostruire la fiducia, non con le chiacchiere, ma con i fatti, appostando nei bilanci (come qualche banca ha fatto) congrue poste contabili per i risarcimenti. Perché lo scandalo Cirio, quello dei *bond* argentini, Giacomelli, Parmalat, Finmatica, e chissà quanti altri ce ne sono ancora, non possono andare a finire a tarallucci e vino.

EUFEMI (UDC). Signor Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori. Io sono stato tra coloro che nell'ambito dell'ufficio di Presidenza – i presidenti La Malfa e Pedrizzi lo ricorderanno – ha chiesto che nell'ambito dell'indagine conoscitiva venisse ascoltata anche la voce dei consumatori e dei risparmiatori. Però dobbiamo rispettare le regole, presidente La Malfa, che ieri ci siamo dati alla presenza del presidente dell'Autorità *antitrust*, evitando di confondere il ruolo di una Commissione d'indagine con quello di una Commissione d'inchiesta. Stiamo facendo un lavoro serio ed approfondito per cercare di definire quelle che saranno le regole future a difesa del sistema; non possiamo però permettere che oggi la Commissione diventi la sede per comizi intollerabili. Quindi, prego il Presidente della Commissione di far sì che ci sia rispetto per le istituzioni e che si possa incanalare il dibattito nell'ambito delle finalità che ci siamo proposti.

ROSSI Sergio (LNFP). Signor Presidente, mi riferisco all'intervento appena svolto dal collega Eufemi. È inaccettabile che si facciano dei richiami agli auditi per presunte mancanze di rispetto quando in quest'Aula e nell'altra presso la Camera dei deputati altri soggetti auditi, rappresentanti di organi ben più in alto, si sono permessi di mancare di rispetto. Quindi, sarebbe stato opportuno che certi richiami fossero stati fatti a tempo debito ad altri soggetti, non solo oggi.

PRESIDENTE. Colleghi, entrambi dite delle cose parzialmente condivisibili. Penso che sino ad ora nessuno abbia fatto dei comizi. Ho chiesto che non venissero fatti

nomi, proprio perché le nostre Commissioni congiunte stanno svolgendo i propri lavori in sede di indagine conoscitiva. Quindi, dobbiamo accertare quali sono le responsabilità delle istituzioni, delle banche o di altri soggetti; non ci si deve però riferire a singole persone, non dovendosi accertare in questa sede responsabilità dirette.

RIENZI. Presidente, alla luce di quanto sta succedendo, credo che quando si svolgono delle indagini conoscitive la dignità delle istituzioni si tuteli conoscendo; quindi, ritengo che non vi possano essere censure né preventive né successive. Ognuno si assume la responsabilità delle proprie affermazioni; se non si devono fare nomi non si fanno, ma è nell'interesse delle Commissioni congiunte conoscere tutto e più di tutto. Purtroppo, vicende di questo tipo sono punteggiate da nomi di società, di revisori contabili, di soggetti e di istituzioni che non hanno effettuato i controlli cui erano preposti. Quindi, non possiamo omettere una doverosa chiarezza.

PRESIDENTE. Ad effettuare questo tipo di accertamenti sarà la magistratura.

RIENZI. La magistratura procede agli accertamenti ai fini dei reati penali. Noi abbiamo il dovere e il diritto di fare presente che, a nostro parere, alcune istituzioni non hanno effettuato i doverosi controlli come forse avrebbero potuto fare; se non possiamo dire nemmeno questo, forse è il caso di andarcene direttamente.

PRESIDENTE. Potete dire tutto, ma nei limiti di quanto previsto dai regolamenti che disciplinano l'attività di queste Commissioni congiunte in sede di indagine conoscitiva.

RIENZI. Non so nemmeno perché sia emerso questo argomento. Vorrei soltanto aggiungere al riguardo una battuta: noi riteniamo che, se l'intermediario - sia esso banca o promotore finanziario - non ha un guadagno legato a quello del cliente il problema non si risolve: questa è la chiave di soluzione del problema. Il Parlamento può individuare un sistema che consenta di risolvere la situazione. Una richiesta concreta che rivolgo alle Commissioni congiunte. Le stesse, del resto, possono assumere delle deliberazioni su mozioni.

PRESIDENTE. Non è possibile.

RIENZI. A mio parere ciò è possibile, anche se posso sbagliare. Vorrei proporre comunque alle Commissioni congiunte di invitare la Banca d'Italia a svolgere un'indagine su tutti i *bond* emessi negli ultimi cinque anni, attese le preoccupazioni della gente circa la possibilità che il *crack* di Parmalat si risolva in un patatrac non solo di questa azienda ma di tantissime altre. Ieri inoltre abbiamo chiesto che la CONSOB effettui queste indagini almeno sulle società quotate i cui titoli sono crollati in tre anni oltre il 70 per cento.

PRESIDENTE. A precisazione, do lettura del comma 2 dell'articolo 48 del Regolamento del Senato: «Nello svolgimento di tali indagini, le Commissioni non dispongono dei poteri di cui al comma 5 dell'articolo 162, né hanno facoltà di esercitare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità.». Avete

consegnato le vostre memorie che contengono gli ordini del giorno e le mozioni da voi presentati.

TURCI (*DS-U*). Non ho capito qual è il problema. Mi sembra di essere in una specie di sogno. Vogliamo ascoltare invece i rappresentanti di questi benedetti consumatori?

PRESIDENTE. È quello che stiamo facendo.

TURCI (*DS-U*). Ma cosa c'entrano le mozioni? Si chiede di non fare nomi; è chiaro che tutti sono tenuti a rispettare un minimo di forma nel corso di un'indagine parlamentare. Fatta questa premessa, chi vuole fare nomi può farlo, assumendosi conseguentemente la responsabilità delle proprie affermazioni. Le Commissioni congiunte non possono imputare responsabilità. Non possiamo concludere i nostri lavori dichiarando il signor Turci responsabile di qualcosa: questo è chiaro! Ma se vi è qualcuno che fa qualche nome, può farlo assumendosene la responsabilità. Cosa stiamo censurando?

PRESIDENTE. Non stiamo facendo censure, ma parliamo delle istituzioni e delle cariche istituzionali, senza riferirci ai singoli. Non vogliamo censurare o limitare la libertà di chi è oggi presente per intervenire, essere ascoltato ed eventualmente rispondere alle domande poste.

PRIMICERIO. Volevo solo spiegare il principio - approvato dal Presidente - che stiamo seguendo per gli interventi.

Il CNCU è costituito da 14 associazioni a livello nazionale; quattro di esse, e cioè Adoc, Adusbef, Codacons e Federconsumatori, sono raggruppate nell'ambito dell'Intesa. In tal senso, è stato chiesto che l'intervento fondamentale fosse quello del dottor Lannutti, che ha appena parlato, con una breve aggiunta del presidente del Codacons, avvocato Rienzi. Quindi, vi sono altre cinque associazioni raggruppate nell'ambito dei Consumatori indipendenti che sono: Cittadinanzattiva, Confconsumatori, Movimento consumatori, Movimento difesa del cittadino e Unione nazionale consumatori. Ho ritenuto opportuno fare chiarezza sulla logica che abbiamo seguito.

BENVENUTO (*DS-U*). Vorremmo che ci parlassero del merito; abbiamo perso mezz'ora di tempo su problemi procedurali.

PRIMICERIO. Pensavo di dare una spiegazione più esaustiva. Ho illustrato un elenco. È stata creata l'associazione Consumatori indipendenti perché al loro interno non ci fossero rappresentanti politici (perché in tal caso non potrebbero essere associazioni nel CNCU), ma anche con riferimenti a confederazioni o sindacati. (*Commenti dell'avvocato Rienzi*).

Infine c'è l'Adiconsum, di cui il dottor Landi è il segretario generale ed è intervenuto per primo e l'associazione Altroconsumo, anch'essa indipendente. Questa è la panoramica, che probabilmente vi consentirà di collocare meglio l'ordine degli interventi.

A questo punto, dopo gli interventi dell'Intesa e del dottor Landi, vi saranno quelli dei rappresentanti dei Consumatori indipendenti, i cui rappresentanti ufficiali sono il dottor Antonio Longo, presidente del Movimento difesa del cittadino, e la dottoressa Maria

Colla, presidente di Confconsumatori. Seguiranno poi altri interventi.

LONGO. Ringrazio il Presidente ed i signori commissari e preannuncio che sarò rapido, in quanto farò una sintesi della memoria che abbiamo già presentato.

I consumatori indipendenti si chiamano così proprio perché hanno voluto recidere, in qualche modo, qualsiasi legame di appartenenza o di riferimento delle associazioni alle grandi confederazioni sindacali, che hanno comunque avuto il merito di essere tra le prime a creare le associazioni stesse. Si ribadisce anzitutto la priorità, in questa vicenda, di un rimborso per i cittadini che hanno investito i propri risparmi, subendo danni gravissimi per i comportamenti, anche omissivi, posti in essere da tutti i soggetti responsabili. Quindi, l'equo risarcimento è una priorità assoluta che stiamo cercando di ottenere anche attraverso accordi di conciliazione con i grandi istituti bancari.

La seconda priorità è quella di una sollecita rivisitazione, una riforma del sistema dei controlli, atteso che quello attuale si è rivelato assolutamente insufficiente: esso dovrà essere efficacemente rivisto, affidando, secondo i consumatori indipendenti, i controlli sulla stabilità del sistema bancario alla Banca d'Italia, la vigilanza sulla trasparenza alla CONSOB, la tutela della concorrenza alla Autorità *antitrust*.

In particolare, entrando più nel merito di alcune tematiche, chiediamo siano innescati processi di riforma dell'attuale sistema normativo diretti a garantire la sicurezza degli investimenti sia obbligazionari classici sia di tutte le altre innumerevoli forme definite finora sicure (perché non basate su azioni), ma che non sono regolate da adeguate e reali forme di tutela per il risparmiatore.

Riteniamo un grave pericolo per la vita economica la recente riforma del diritto societario, che agevola l'emissione di strumenti finanziari atipici e strutturati, collocabili senza limiti, presso la massa di consumatori. Chiediamo forme di garanzia, di rimborso per gli investimenti, cosiddetti sicuri, in caso di fallimento degli emittenti, specialmente qualora l'insolvenza sia determinata da reati economici.

Riteniamo urgente rivedere tutte le normative relative ai falsi in bilancio e alle altre sanzioni penali amministrative per gli illeciti economici, prevedendo pene più severe e rapportate all'entità dei danni subiti dal pubblico dei risparmiatori.

È necessario soprattutto che le responsabilità personali siano aggravate anche attraverso l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e dalle cariche societarie per gli autori degli illeciti più gravi. È necessario altresì definire i controlli societari interni, potenziando il ruolo dei risparmiatori e degli azionisti di minoranza, specialmente se organizzati in forme associative, anche attraverso la presenza obbligatoria dei loro rappresentanti indipendenti negli organi di amministrazione e controllo. Occorre quindi ridefinire le modalità, le responsabilità, i poteri dei controllori esterni: società di revisione e autorità di vigilanza.

Un altro problema è quello del conflitto di interesse delle banche e degli intermediari finanziari che va regolato stabilendo ruoli e sanzioni in tutte le operazioni dove gli intermediari finanziari antepongono molto spesso il loro interesse a quello dei risparmiatori.

Invitiamo a discutere in tempi brevi le proposte di legge relative all'introduzione, nel nostro sistema giuridico, di forme di tutela giudiziale e collettiva dei risparmiatori, le note *class action*, per consentire alle associazioni dei consumatori di chiedere al tribunale condanne dell'impresa al risarcimento danni o al pagamento di somme dovute

ai consumatori-risparmiatori.

Occorre infine potenziare l'informazione e l'assistenza ai consumatori, anche attraverso il rafforzamento del ruolo delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. Su questa vicenda abbiamo assistito a sedicenti comitati di tutela dei risparmiatori, che spesso hanno chiesto somme esose ai risparmiatori già danneggiati, aggiungendo quindi al danno anche la beffa.

Questa è la serie delle nostre richieste, che ho sintetizzato rispetto alla memoria presentata ai Commissari. Sono qui presenti i colleghi delle altre associazioni per eventuali integrazioni e chiarimenti.

COLLA. Non vorrei aggiungere nient'altro a quanto ha appena detto, rappresentando molto bene la nostra posizione, il dottor Longo.

Vorremmo sentir dire dai componenti delle Commissioni ed anche dal Governo in maniera molto chiara che il risarcimento ai risparmiatori rappresenta una priorità. C'è in ballo, come dicevano poc'anzi altri colleghi, il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, aspetto a tal punto importante da interessare non solo le associazioni dei consumatori, ma tutta la politica. Ecco perché chiediamo che la politica, che in questo momento è chiamata a dare una risposta a questioni che potrebbero non essere le ultime (come, appunto, hanno detto altri colleghi prima di me), si schieri dalla parte di chi risparmia per continuare a favorire e tutelare il risparmio - come prevede la Costituzione -, dando segnali precisi e non pronunciando parole che, alla fine, potrebbero tendere (lo dico con il pessimismo della ragione, ma voglio invece parlare con l'ottimismo della volontà, che spero di vedere in tutti) a lasciare poi le cose quasi come stavano prima. Vorremmo, quindi, poter uscire da questi incontri istituzionali con la certezza che per tutti la priorità è risarcire chi ha già perso, per poi pensare a come fare affinché non si ripetino fenomeni di questo tipo.

AVALLONE. Questa è un'indagine conoscitiva e, tenendo conto dei documenti che sono già stati presentati, non mi dilungherò su proposte o analisi di quanto è successo.

Il fatto più eclatante avvenuto in questi anni è stato che una massa di risparmiatori che avevano solo l'intenzione di garantire i propri soldi dall'inflazione o, per così dire, da altri fenomeni, è stata "catturata" dal sistema bancario quando hanno abbandonato i *bond* statali (i famosi *BOT people*), che li avevano garantiti dall'inflazione, con guadagni anche rilevanti, del 12 per cento, quando c'era un'inflazione altissima. Si trattava, però, di persone che non volevano guadagnare, ma solo preservare i propri risparmi dall'inflazione. Abbandonata quella strada di rifugio dei propri risparmi, queste persone hanno riversato i propri risparmi in Borsa (immettendosi in un mercato finanziario a mio avviso difficile ed articolato), senza che il sistema bancario li aiutasse; anzi, il sistema bancario li ha accolti a braccia aperte e ha venduto loro di tutto: sono stati venduti *bond*, prodotti strutturati e derivati. In poche parole, il popolo dei risparmiatori è stato invischiato nel sistema così complesso del prodotto finanziario. È avvenuto proprio questo.

I casi Parmalat e Cirio hanno fatto esplodere la pentola che già bolliva; l'hanno fatta esplodere perché ci sono state malversazioni, denunce penali, indagini e altro. Il mondo di questi risparmiatori deve essere preservato. Non è più possibile che si pensi che si può vendere una mela marcia, a condizione che lo si dica prima; non ho mai trovato alcun

promotore finanziario o funzionario che sia riuscito a vendere una mela marcia dicendo prima che era tale. Non crediamo a questo sistema di trasparenza perché poi, in effetti, se i prodotti sono complessi e difficili non saranno mai acquisiti da semplici risparmiatori. Ciò è quanto è successo in questi anni. Allora la cosa più importante è sanare tutto ciò. Bisogna che il sistema bancario risarcisca i risparmiatori che non volevano rischiare il proprio capitale, che lo hanno detto e lo hanno dichiarato apertamente: se non volevano rischiare il capitale, se non volevano fare operazioni ad alto rischio, questi signori devono essere assolutamente risarciti.

Le banche, dunque, si siedano al tavolo di tutte le associazioni dei consumatori e risarciscano coloro che sono stati ingannati e immessi in un sistema finanziario che sicuramente è per addetti ai lavori, per investitori istituzionali o per cittadini che vogliono guadagnare sul denaro. L'investitore è una figura diversa da quella del risparmiatore: il primo decide di guadagnare sul proprio capitale e, quindi entra in un sistema di rischi; il secondo invece vuole solo risparmiare, e pertanto non può entrare in quello stesso sistema. Devono essere proibite le vendite di strutturati e derivati a semplici risparmiatori che chiedono di tutelare il proprio risparmio. Allora bisogna pensare più al destinatario che ai prodotti: se quest'ultimi si presentano a tutti i destinatari, si compie un'operazione assolutamente dannosa per le persone che vogliono solamente difendere il proprio risparmio.

Si risarciscano tutti questi risparmiatori, si sgombrano le macerie e così si potrà inserire un meccanismo di trasparenza e di garanzie, di tutela del risparmio ed anche di sanzioni durissime; se non si opererà in questi termini, i danni che ne deriveranno saranno ancora maggiori.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'ordine dei lavori, desidero far presente che si era deciso di ascoltare le associazioni o i gruppi di associazioni. Se diamo la parola anche ad altri rappresentanti, alla fine non avremo la possibilità di determinare un colloquio tra i parlamentari e le associazioni presenti. Prego quindi coloro che hanno chiesto la parola e fanno parte già di un gruppo di associazioni di metterci in condizioni di svolgere un dibattito.

FLUVI (DS-U). Signor Presidente, volevo innanzi tutto ringraziare le associazioni dei consumatori per quello che hanno detto e per il materiale che ci hanno consegnato, che sarà oggetto di attento esame.

Vorrei quindi concentrare il mio intervento su due questioni.

Il primo aspetto riguarda le cosiddette azioni di gruppo, tema che è stato sollevato in alcuni interventi. Come è stato detto, ci sono più disegni di legge presentati in Parlamento sulle cosiddette *class action* e c'è un accordo tra il Governo e una parte delle associazioni dei consumatori di introdurre nel nostro ordinamento questo strumento (anche se forse è un accordo con il Ministro non interessato, cioè il Ministro delle attività produttive, mentre mi risulta che maggiori perplessità le abbiano manifestate al Ministero della giustizia, dove invece si dovrebbe dare il via libera alle *class action*; vedremo però il corso dell'attività parlamentare).

Al di là di questo, credo comunque che sia uno strumento utile che interviene *ex post*, cioè dopo che il danno si è verificato. Mi domando, però, anche perché è stato sottolineato in più interventi, quale sia il ruolo delle associazioni dei consumatori. Chi è

secondo voi il soggetto titolare che promuove la *class action*? Siccome ci sono in questa vicenda, come in quelle che abbiamo conosciuto nel passato, dei soggetti che si approfittano della situazione per chiamare i consumatori e i risparmiatori a fornire deleghe per un'eventuale azione legale successiva, mi domando se forse non convenga un'ulteriore riflessione su quali requisiti debba avere il soggetto promotore della *class action*, se questo è limitabile esclusivamente alle associazioni dei consumatori o se invece la platea può essere ulteriormente allargata.

La seconda domanda riguarda il tentativo di rafforzare, come alcuni hanno detto, il ruolo delle associazioni dei consumatori. Vorrei prendere spunto da un'affermazione del professor Francario, che abbiamo audito ieri, presidente della COVIP, il quale sosteneva (affermazione poi ripresa anche dal presidente La Malfa) che i fondi pensione, nonostante Parmalat fosse all'interno del MIB-30, non avevano all'interno del loro portafoglio titoli di tale società. Badate bene, sto parlando dei fondi pensione degli alimentaristi, quindi dei dipendenti della Parmalat.

Al di là di una polemica che non mi interessa, voglio solamente far presente che i fondi pensione, in questo caso i fondi negoziali, quelli contrattati tra azienda e datore di lavoro, in qualche modo tutelano di più il risparmiatore, essendo il risparmiatore non un soggetto singolo di fronte al mercato finanziario, ma un soggetto collettivo, e di più maggiormente interessato, trattandosi in questo caso del suo futuro risparmio previdenziale.

Mi domando allora: può essere immaginato un ruolo delle associazioni dei consumatori, non solo *ex post* con le *class action* ma anche di prevenzione, *ex ante* - permettetemi questa forzatura -, che assicuri una rappresentanza collettiva al risparmiatore nei confronti del mercato finanziario, al di là di tutte le considerazioni sulla CONSOB e sulla Banca d'Italia di cui questa Commissione si sta occupando?

BENVENUTO (*DS-U*). Il Governatore della Banca d'Italia ci ha fornito dei dati estremamente significativi e importanti su come si è determinato in questo decennio uno spostamento del risparmio dai titoli e dai depositi sicuri alla borsa o alle obbligazioni; sono dei dati che devono far riflettere. Giustamente, il Governatore della Banca d'Italia ha ricordato che i soldi affidati alle banche nei depositi sono sempre stati salvaguardati, così non è avvenuto per il cosiddetto capitale a rischio.

Dinanzi alla situazione che si è determinata, e che con le associazioni dei consumatori abbiamo già avuto modo di affrontare sui *bond* argentini e sulla Cirio - quindi c'è una tradizione ed una continuità di contatti - vorrei porre innanzi tutto una questione. A proposito di queste obbligazioni, al di là dei problemi di omessa o cattiva vigilanza da parte di chi doveva controllare, vi sono degli aspetti che considero preoccupanti per il futuro. La prima questione è: come vengono collocate queste obbligazioni? Le organizzazioni dei consumatori hanno affrontato questo problema con il complesso delle organizzazioni sindacali che operano nelle banche? In quest'ultime c'è una realtà frastagliata: ci sono più contratti di lavoro, non c'è unità contrattuale e vi è una netta differenza tra funzionari e dirigenti. Io ho posto la questione al Governatore della Banca d'Italia e la porrò anche agli altri auditi: esiste un meccanismo di rapporto di lavoro che premia quei dirigenti e funzionari che collocano obbligazioni ad alto rischio, senza rendere edotto il risparmiatore dei problemi che gli derivano da questa collocazione. È una situazione che mi è stata descritta da molti: un soggetto fa carriera se ha un

portafoglio e in questo colloca i titoli sbagliati.

Avete posto questo problema, affinché vi sia un codice di comportamento etico? Ciò rientra nelle posizioni dei consumatori?

La seconda questione riguarda il fatto che le obbligazioni Cirio, le obbligazioni argentine e le altre (anche se si tratta di situazioni articolate e diverse) sono state collocate soprattutto nei confronti dei piccoli risparmiatori. Se, ad esempio, l'errore fosse stato commesso dall'ATM di Milano, che investe nelle azioni Cirio, si presume comunque che avesse la capacità di conoscere la situazione. Quello che mi preoccupa sono i piccoli investitori, che sono stati chiamati, gli è stato detto che questi titoli erano sicuri, gli sono state fatte firmare anche delle carte di autorizzazione e poi (molti di loro si sono rivolti a voi), si sono trovati a perdere i loro soldi senza sapere che rischiavano: nessuno gli ha detto che c'era un rischio. Gli hanno detto: «Hai i soldi sul conto corrente in banca, i titoli di Stato ti offrono pochissimo, puoi guadagnare di più, puoi guadagnare il 7 per cento e quindi sono titoli sicuri».

Allora, questo è un problema che richiede secondo me un intervento. L'ho chiesto al ministro Tremonti, il quale ha dato una disponibilità generica di realizzare una carta del risparmio, uno statuto del risparmiatore in cui vengano stabilite delle regole nella comunicazione.

Non voglio banalizzare l'intervento, ma faccio un esempio concreto: le sigarette, i prodotti alimentari e quelli medicinali vengono venduti secondo certe regole. Se vado in un ristorante, mi viene detto se il pesce è surgelato o meno, se è di allevamento o di mare. Il consumatore quindi è informato, poi - se vuole - lo consuma. Anche nei *cachet* per il mal di testa c'è l'avvertenza di leggere sempre le istruzioni. Questo non avviene per i risparmiatori.

Ho visto che avete avanzato delle proposte, ma non sarebbe organico inserirle in una carta di principi per il risparmiatore?

Mi soffermo ora su una questione delicata. Noi parliamo di ciò che è avvenuto, di chi è stato imbrogliato, diciamo che chi aveva le azioni Cirio deve essere rimborsato. Ho appreso che avete avuto un incontro con la Banca d'Italia; vorrei conoscere l'esito della richiesta, che avete formulato, di svolgere un'indagine sugli ultimi cinque anni e di risarcire almeno chi ha la documentazione che è stato danneggiato. Ho letto sui giornali stamani che ci sono già i primi casi concreti di risparmiatori rimborsati. Non so quale sia l'atteggiamento delle banche: presumo che le banche che nel portafoglio hanno poche obbligazioni Cirio procederanno al rimborso, mentre sarà più difficile per le altre. Vorrei delle notizie a tale riguardo.

Sarei più cauto - e invito a riflettere su questo punto - sul problema del risarcimento. Dobbiamo distinguere tra deposito, obbligazioni e Borsa: quello è capitale di rischio e chi investe deve saperlo. Non è possibile, ad esempio, stabilire una regola in base alla quale, se un'azienda fallisce, si rimborsa chi vi ha investito, altrimenti la situazione diventerebbe pericolosa: spingeremmo tutti ad investire, perché ci sarebbe una sorta di polizza di rischio. Dobbiamo perciò fare attenzione, perché dobbiamo dare un messaggio sulla differenza che esiste tra chi investe e chi rischia. Ecco perché dico che devono esserci regole precise.

I consumatori hanno sempre fornito al Parlamento, nella scorsa legislatura ed in quella attuale, del materiale prezioso, perché hanno questa sensibilità. Ho visto che avete dei siti *Internet* a cui si sono rivolti i consumatori. Abbiamo chiesto quanti sono i

danneggiati e come sono stati danneggiati. Vi chiedo quindi di far pervenire alla Commissione qualche dato sulla tipologia, sulla media dei risparmiatori, anche a livello regionale. Avremmo bisogno cioè di qualche dato che ci permetta di avere una dimensione più ampia.

A me non interessa stabilire chi è colpevole (in Italia, quando succede qualcosa, si cerca subito di stabilire di chi è la colpa); mi interessa invece dare una risposta a chi è stato danneggiato. Mi ha colpito molto un'osservazione, una denuncia che ha fatto l'onorevole Nesi. Egli ha fatto fare delle indagini - adesso le sto facendo fare anch'io - da cui risulta che nelle 228 società quotate in Borsa i sindaci sono sempre gli stessi; addirittura c'è un professore - naturalmente non faccio nomi - che è presente in 50 collegi dei sindaci. Dal momento che avete compiuto analisi per comprendere perché il meccanismo non ha funzionato, potete fornirci qualche dato al riguardo?

Per quanto riguarda i rimborsi IVA (lo chiedo a voi che operate molto nel settore del consumo, in particolare con riferimento all'industria agroalimentare), ho calcolato che la Parmalat, per fare un nome, ha ricevuto rimborsi per crediti IVA per oltre 1.000 miliardi. Avete fatto qualche valutazione, qualche studio, qualche ricerca al riguardo?

Infine, rivolgo una domanda alla dottoressa Primicerio. Sono convinto che dobbiamo risolvere con urgenza il problema del riconoscimento istituzionale della *class action* per i consumatori; ciò ci potrà mettere al riparo dal rischio - che io pavento - che in tale situazione di confusione i consumatori (come è già stato sottolineato da qualcuno), possano essere vittime di persone che ne fanno una cava di cause. Alla Camera, in Commissione giustizia, è già molto avanti l'*iter* del provvedimento in materia. C'è una sostanziale unità, anche se abbiamo le resistenze esterne che potete immaginare. Le associazioni dei consumatori pensano di puntare ancora i piedi su questo tema, di prendere delle iniziative che spingano finalmente Governo e Parlamento a decidere?

EUFEMI (*UDC*). Noi siamo impegnati a definire quelle che dovranno essere regole nuove e quindi a garantire tutti i soggetti, evitando una possibile crisi del risparmio e dei risparmiatori, che avrebbe conseguenze forti sul sistema e sullo sviluppo del Paese. Ho apprezzato in modo particolare, quindi, gli interventi che sono andati in questa direzione, evitando di fare confusione con argomenti che sono al di fuori della nostra indagine. Leggendo i documenti, sono emerse utili indicazioni rispetto alle future scelte legislative.

Ritengo essenziale garantire l'effettivo accesso degli investitori e dei risparmiatori ai diritti loro riconosciuti, attraverso modifiche all'ordinamento. Si dovrebbe quindi introdurre un vero e proprio statuto dell'investitore e del risparmiatore, di ciò sono fermamente convinto. Il nuovo organismo, che dovrà garantire la trasparenza, avrà anche il compito di promuovere le iniziative volte a tutelare la clientela degli intermediari con una vera e propria educazione al risparmio finanziario, all'accesso dei diritti contenuti nello statuto, alla buona fede della condotta dei soggetti vigilati e degli investitori, alla composizione anche stragiudiziale delle controversie. Si dovrebbe pertanto introdurre un organo rappresentativo degli investitori con una funzione consultiva, al fine di orientare le attività dei risparmiatori e degli intermediari finanziari.

Vedo con favore - ma su questo vorrei conoscere la vostra opinione - anche l'istituzione di un Fondo di solidarietà per le vittime delle frodi al risparmio, considerato che l'articolo 640 del codice penale introduce la definizione di frode al risparmio. Questa

sarebbe una innovazione legislativa veramente forte.

Dovrebbe esservi una più ampia definizione dei prodotti finanziari, tale da comprendere ad esempio il mercato *Internet* ed elettronico, che oggi è prevalente su quello ufficiale ed è sottratto alla vigilanza. Non possiamo accusare questo o quello se poi questi prodotti sfuggono a qualsiasi controllo.

Dobbiamo stare anche attenti a dire che si possono chiedere rimborsi in considerazione che vi sono persone che poi magari si mettono a giocare in *Internet* comprando titoli spazzatura.

Sono d'accordo sul rafforzamento della sorveglianza dei revisori e anche delle società di consulenza, e sull'inasprimento delle norme relative al conferimento e alla revoca degli incarichi da parte della nuova Autorità. Concordo poi sulla necessità di rafforzare il concetto di qualità della revisione e della certificazione attraverso controlli annuali nei confronti delle società quotate in borsa e controlli magari più ampi, ogni due o tre anni, per quelle non quotate.

È stato testé richiamato da un onorevole deputato il problema dei fondi pensione di cui conosciamo l'importanza. Da parte vostra, però, non abbiamo sentito pronunciare al riguardo una parola chiara. Esiste - per esempio - il problema della sorte della COVIP. Ieri siamo venuti a conoscenza che è stata svolta una azione forte di controllo, anche sociale, che ha maggiore valore rispetto al secondo pilastro, quello della previdenza, che riguarda il destino dei lavoratori. Abbiamo riscontrato scelte strategiche finanziarie positive che hanno evitato un altro caso Enron, laddove invece i dipendenti hanno avuto anche la beffa del danno sulla parte previdenziale.

Non ho sentito esprimere alcuna considerazione - quindi vorrei conoscere la vostra posizione - sulla questione delle *stock option*. Su di esse si realizza un grandissimo conflitto tra risparmiatori ed amministratori e tra risparmiatori ed azionisti; in questo caso dovremmo intervenire per stabilire se debba passare o meno attraverso una delibera del consiglio di amministrazione o se riportarla nell'ambito dell'assemblea degli azionisti.

Un'ultima questione che desidero affrontare riguarda più direttamente i risparmiatori ed i consumatori. Vorrei conoscere le vostre valutazioni, in base alle indagini che svolgete, sulla circolare dell'Unicredito che ha dimostrato una certa attenzione al risarcimento nei confronti dei risparmiatori coinvolti nella vicenda Cirio, escludendo però i dipendenti e i pensionati in quanto quello ritenuto un investimento ad elevata pericolosità. Si tratta di una questione che interessa proprio la vostra azione di tutela nei riguardi dei risparmiatori.

TURCI (*DS-U*). Vorrei svolgere una rapida osservazione, per capire poi in modo migliore dalle risposte il pensiero delle associazioni in relazione alla precisa fase che stiamo attraversando, legata agli scandali di cui ci stiamo occupando, alcuni di piena attualità altri di anni passati.

Proprio in relazione al discorso dei rimborsi, che ovviamente è il tema ricorrente delle associazioni, forse occorre fare qualche distinzione al fine di evitare di far nascere una illusione che poi è rapidamente destinata a svanire. È chiaro che le associazioni dei consumatori sono libere di fare le scelte che ritengono più opportune e non tocca a noi parlamentari dire loro cosa debbono fare. Credo, però, che qualche considerazione debba essere svolta con la necessaria prudenza per i problemi che da queste vicende emergono

e che richiedono nuove normative legislative e cambiamenti strutturali. Farò un esempio. Si sta discutendo l'ipotesi di non far vendere dalle banche, come avviene in America, i *bond* senza *rating* almeno prima di un anno dalla loro emissione. È un discorso per il futuro. Ora, se qualcuno dovesse chiedere il rimborso in nome di questo, non vedo dove potrebbe andare a parare. Sta emergendo, proprio legato al fenomeno dei *bond* aziendali, che poiché il conflitto di interessi sarebbe in qualche modo irrisolvibile nella banca universale, occorrerebbe addirittura ritornare indietro: si faranno anche in questo caso delle scelte, ma stiamo parlando di problemi *de iure condendo* e non ci si può attaccare a tali situazioni per chiedere rimborsi.

Altro conto sono i casi precisi di violazione delle leggi vigenti. Dobbiamo prestare attenzione al riguardo, altrimenti diamo l'idea che il rimborso sarà indiscriminato per tutti i risparmiatori, anche per quelli piccoli, solo per il fatto che ci hanno rimesso e ciò sarebbe contrario a qualunque spirito del nostro ordinamento.

Un problema preciso è costituito dalle truffe. Di fronte ad una truffa la magistratura determina le pene, ed anche in sede civile i rimborsi. Quest'ultimi possono riguardare sia - è il caso di Parmalat - chi ha realizzato le truffe (ammesso che nel caso specifico si trovino le risorse), sia chi sia stato in collusione con i truffatori. In America, nel caso Enron, molte banche e società di revisione hanno dovuto rinforzare i fondi di risparmio, seppure in modo parziale, per i danneggiati perché erano colluse.

Altro elemento più coerente è rappresentato dai *bond* senza *rating*, come per esempio nel caso Cirio. È chiaro che, se si dimostra che c'è stata non una vendita sollecitata di tali *bond* - come ci vengono a raccontare in tutti questi passaggi - che è legalmente ammessa, ma una sollecitazione all'acquisto da parte della banca o del promotore, siamo di fronte ad una precisa violazione della norma.

Vorrei allora capire se ragioniamo o meno su questi parametri. Non vorrei che si determinasse una sorta di illusione comunicativa che avrebbe effetti disastrosi, darebbe luogo a gigantesche delusioni e ad una grande confusione nell'opinione pubblica; in sostanza, non vorrei che chiunque ci ha rimesso, per quel che c'è stato, nutrisse aspettative di rimborso o da chi ha realizzato la truffa o dallo Stato o dalle banche o dalla Banca d'Italia. Bisogna allora stare attenti perché entriamo in un terreno difficile dove non si riuscirebbe a fare alcuna distinzione.

ROSSI Sergio (*LNFP*). Ringrazio i rappresentanti delle associazioni dei consumatori oggi presenti per le relazioni che hanno svolto.

Ho ascoltato gli interventi che si sono soffermati esclusivamente sulla necessità di rafforzare le normative esistenti in materia. A mio giudizio, parlare semplicemente di rafforzare la normativa, significa automaticamente assolvere gli organi di vigilanza; significa che tali organi hanno lavorato e vigilato bene e che quanto purtroppo è successo è dovuto ad una normativa non adeguata.

Altri interventi, più coraggiosi, si sono spinti oltre, cioè non solo hanno ritenuto che la normativa fosse carente, ma hanno anche messo in dubbio la correttezza del comportamento degli organi di vigilanza, che avrebbero potuto evitare certi eventi. Per conto mio, condivido questo modo di analizzare la situazione.

L'Intesa dei consumatori ha parlato di segnalazioni inviate alla Banca d'Italia sul caso Bipop, senza che la stessa si muovesse. È stata poi la magistratura ad intervenire e a dimostrare che le segnalazioni erano corrette. Però non è che la Banca d'Italia può dire

ai consumatori di rivolgersi, se hanno rilevato qualcosa, alla magistratura, perché il compito della vigilanza è quello di prevenire, mentre quello della magistratura è di intervenire successivamente. Potrebbe anche succedere che qualcosa scappi; allora in quel caso ci sarebbe la magistratura, ma solo come ultimo punto di riferimento per il risparmiatore.

Dico tutto questo perché ritengo che le responsabilità degli organi di vigilanza ci siano state e che siano da individuare nei rapporti esistenti tra imprese e uomini politici, che portano ad avere certe presunte coperture, che influiscono e allentano la vigilanza da parte degli organi ad essa preposti. Penso, anche perché così è stato evidenziato dagli stessi organi di vigilanza venuti qui in audizione, che sia proprio così. La CONSOB ci ha detto di aver intrattenuto una corrispondenza con Parmalat, durata quasi un anno, senza mai avere risposte adeguate. Un organo di vigilanza non deve aspettare un anno, continuando a reiterare richieste, per avere risposte adeguate. Addirittura il professor Cardia è arrivato a riconoscere delle attenuanti alla Parmalat; durante l'audizione ha detto che forse la Parmalat non era in grado di dare le risposte che venivano chieste, perché non aveva un ufficio adeguato per tenere i rapporti con le istituzioni. Un organo di vigilanza non può dare queste attenuanti, perché ciò vuol dire che c'è predisposizione a giustificare e quindi qualcosa al di sopra che lo porta a comportarsi così.

L'Autorità *antitrust* ha ammesso che mancavano certezze e c'erano dubbi, ma che hanno ritenuto di autorizzare perché formalmente a loro risultava tutto in ordine. L'organo di vigilanza è arrivato a giustificarsi dicendo che il controllo formale era a posto. Ma perché c'è questa predisposizione a giustificare da parte di un organo che ha il dovere di prevenire, che è compito ben diverso da quello della magistratura che deve intervenire solo in seguito?

La Banca d'Italia ci ha detto che si è preoccupata della stabilità delle banche, perché attraverso tale stabilità si tutelano i risparmiatori. Ha considerato positivo il meccanismo che ormai tutti hanno evidenziato: cioè se le banche erano eccessivamente esposte con gli imprenditori, è stato corretto nel suo lavoro di vigilanza approvare che questa esposizione bancaria venisse trasferita sui risparmiatori perché così si garantiva la stabilità; quindi era meglio sacrificare qualche risparmiatore, piuttosto che far fallire tutto il sistema bancario. Ecco cos'ha presupposto il Governatore in un ragionamento, secondo lui, positivo del comportamento delle banche. Anche in questo caso siamo di fronte ad un organo di vigilanza che giustifica, invece di prevenire.

Tutto questo discorso per arrivare, mi sembra, alla stessa conclusione dell'onorevole Benvenuto, ossia che ciò avviene perché la nomina degli organi di vigilanza, ad eccezione di quella del Governatore, è di origine politica. Quindi, ci troviamo di fronte a soggetti che hanno agganci, diretti o indiretti, con il sistema della finanza, con il sistema economico, con il sistema politico, ossia con finanziari, imprenditori e politici. È dunque evidente che quando il consumatore si rivolge a questi organi di vigilanza si trova di fronte a un muro di gomma. Infatti, gli interessi di coloro che si trovano all'interno degli organi collegiali non sono rivolti verso i risparmiatori, non essendo inoltre prevista alcuna loro presenza. Chiedo una valutazione alle associazioni dei consumatori sull'eventualità di una loro partecipazione alle nomine o, addirittura, di una loro rappresentanza negli organi collegiali, CONSOB e Autorità *antitrust* (certo non Bankitalia, per la quale non avrebbe senso dopo che le saranno tolte, e attribuite ai primi due, determinate competenze). Un meccanismo simile già oggi coinvolge le

rappresentanze sindacali, riconosciute e nominate, in alcuni organi di vigilanza di istituti pubblici perché si ritiene che il lavoratore debba essere tutelato. Ripeto, chiedo un parere e un giudizio in merito.

GRANDI (*DS-U*). Signor Presidente, ho apprezzato nelle memorie distribuite l'accento posto sul fatto che, mentre il mondo, in particolare i Paesi che del mercato finanziario ne sanno più di noi, come età e quantità, dava segnali di controllo (quindi anche i consumatori erano quantomeno più avvertiti), noi per 3 anni siamo andati nella direzione contraria (depenalizzazione, regole più sciolte per le emissioni di prestiti azionari, eccetera), un po' come in quella barzelletta dell'autostrada.

Ho sentito che avrete un incontro con il Ministro dell'economia. Le audizioni le sta facendo il Parlamento e il Governo, per ragioni di rispetto, forse dovrebbe aspettare la fine di febbraio; ma pazienza, questo non è poi così decisivo. Vi inviterei però a partire in quella sede esattamente dalle affermazioni fatte qui. I temi di fondo dovrebbero essere quello dei risparmiatori, che sono stati portati fuori strada e hanno visto volatilizzata parte delle risorse risparmiate, e quello dei lavoratori interessati alla vicenda: infatti dietro a tutto ciò c'è la crisi di un gruppo produttivo.

Per fortuna la gestione di questo commissario - penso alla Parmalat - sembra essere una gestione interessante. Viene da chiedersi perché mai una persona così non dovesse essere responsabile di un'impresa di questo tipo; oggi probabilmente non avremmo questi drammi, ma purtroppo sono discorsi che non servono a niente. Poi c'è tutta la filiera produttiva, che in un settore come Parmalat pesa moltissimo.

Quindi, abbiamo di fronte un problema rilevante ed è necessario che oggi individuiamo anzitutto un indirizzo politico. Indirizzo politico significa che bisogna cambiare strada: si è andati nella direzione sbagliata, bisogna rimettersi nel circuito autostradale vero, quello che garantisce il risparmio ed i meccanismi di funzionamento delle aziende. Se una persona può fare tutto ciò che è stato fatto nella Parmalat (ma prima ancora da altre parti, pensiamo alla Cirio per esempio) vuol dire che qualcosa non va nel meccanismo di funzionamento delle aziende, sia in coloro che amministrano che in coloro che controllano. Naturalmente in quest'ottica il segnale politico è molto importante e non tanto per gli effetti immediati: è una bandiera, un vessillo che indica la direzione di marcia (fino ad oggi è stata indicata ovviamente quella contraria).

Penso che quanto affermava prima il collega Turci sia importante e da approfondire. Nell'immediato, sarei favorevole ad una richiesta che è stata avanzata in questa sede. Abbiamo bisogno di mettere in piedi un sistema di controlli rivedendo quelli che sono previsti, ridistribuendo le competenze e prevedendone altre più cogenti; però bisogna anche salvare il mercato del risparmio. Quindi c'è un interesse immediato che è anche un interesse per il futuro dell'Italia: quello di coloro che purtroppo sono rimasti presi in questa terribile tagliola. Oggi mettere in sicurezza i risparmiatori significa dare al Paese il segnale che non viviamo nel regno degli spiriti animali (che piacciono tanto a qualcuno), che non viviamo con la legge della giungla: l'Italia è in grado di dare una risposta, con le sue energie, ai truffati, a coloro che sono stati portati fuori strada.

Il collega Turci ha ragione: non possiamo scoprire adesso che coloro che hanno investito sono tutti bambini in fasce; quindi bisognerà distinguere, perché altrimenti non c'è credibilità. Personalmente sono in difficoltà nell'individuare una griglia effettiva di coloro che andrebbero tutelati e di coloro che invece non dovrebbero esserlo. Credo che

la cosa migliore possa essere la seguente. In primo luogo, per quanto riguarda le banche che hanno fatto da intermediario e che hanno mandato a dire, per il tramite di Banca d'Italia, che sono state ingannate (ieri il presidente Tesauro ha confermato che in effetti questo è il tasto principale; l'Autorità di controllo della concorrenza ha detto: siamo stati beffati, quindi tutti quei nomi stranieri che sono in campo – ancora la *Deutsche Bank* a settembre nel collocamento dei *bond* – forse non tutti, però almeno alcuni sono stati a loro volta ingannati), immagino che nella futura legislazione dovrà essere prevista una concorrenza di responsabilità dell'intermediario con ciò che colloca. Si può in qualche modo anticipare sotto il profilo della volontà, dell'indirizzo politico, un atteggiamento di questo tipo da parte delle banche. Quindi, sarei per chiederlo esplicitamente: gli intermediari si devono fare carico dei truffati, di coloro che incolpevoli hanno subito un danno. Però bisogna anche riuscire ad individuare una griglia altrimenti, passa in cavalleria tutto non si può ricomprare tutto e dare la responsabilità agli intermediari. Da ciò è importante il punto di vista che voi rappresentate: se voi riuscite a proporre una disciplina (difficile), una autodisciplina in questo mondo, potete rappresentare una piattaforma credibile per il sistema bancario e credo ragionevolmente che potrete trovare una sponda nell'iniziativa parlamentare (ricordo che questa Commissione alla fine di febbraio deve esprimere un parere dopo avere indagato). Quindi, penso che si possa caldeggiare molto l'interrogativo che ho sentito formulare dal collega Turci e che condivido. Non mettere tutto nello stesso calderone è un modo per ottenere risposte positive e riuscire poi magari – forse adesso sto sognando – ad avere un tavolo tra voi e le banche interessate, un terreno di confronto su cui ad un certo punto sia possibile arrivare ad una sintesi. Poi ci vorrà un arbitro, magari autorevole, in grado di sedare i tumulti, perché immagino che non sarà così semplice; però se ci mettete questo spirito secondo me si può fare un passo in avanti molto importante.

Nelle note che avete consegnato ho trovato citata, ma non con la forza che secondo me era necessaria, la questione di chi ha diritto di collocare richieste di risparmio. Ieri il presidente Tesauro – vi consiglierei di leggervi almeno i testi delle audizioni più importanti, sono testi pubblici – ha fatto una dichiarazione preoccupante di impotenza circa la capacità di indagine dell'*Antitrust* (dal suo punto di vista ovviamente), per le sue competenze, in un'azienda che intreccia paradisi e anche semiparadisi legali e fiscali.

LA MALFA (*Misto-LdRN.PSI*). Purgatori.

GRANDI (*DS-U*). Diciamo limbi, dato che citiamo alcuni Paesi europei; sono nell'Unione con noi, quindi forse non possiamo essere troppo malevoli. Credo che al riguardo cominci a delinarsi una questione molto seria. Non possiamo impedire di fare ricorso a società collocate da una parte o dall'altra, però per certe situazioni forse non basta nemmeno che uno si tenga un anno o un anno e mezzo i titoli, prima di rivenderli e non è neanche sufficiente che ci sia la garanzia della casa madre su quello che emette su piazze estere, quando si tratta di determinate piazze. Se si tratta del Lussemburgo, faccio fatica ad immaginare che non si possa accettare una garanzia di questo tipo; quando si tratta però di collocazioni nelle Isole Cayman, ma forse anche nel Delaware, se non si riesce ad avere il presidente Tesauro che va nel Delaware (adesso sono più prudente e moderato e sto attento a tali questioni; prima di avere un atteggiamento aggressivo voglio capire bene che cosa ciò comporta anche in termini di reazione degli altri Paesi

dell'Unione Europea), c'è bisogno a mio avviso di tenere un atteggiamento molto fermo. Per esempio, si potrebbe vietare che coloro che utilizzano questi strumenti poi possano attraverso di essi ritornare nel mercato nazionale. Anche in quello europeo? A mio avviso, si tratta di una tematica di un certo interesse. Credo che anche su questo dovrete darci una mano, magari anche con la presentazione di memorie, che sono sempre utili. Un'altra questione che è stata da voi poco trattata è quella non solo dei controlli nell'impresa e sull'impresa, ma in generale proprio sul funzionamento dell'impresa. Badate bene, c'è un problema enorme: il presidente D'Amato, pur cercando di allontanare da sé lo spettro di Amleto, ha dovuto ammettere che c'è il rischio che un capitalismo di questo tipo, inaccettabile con i danni che sta creando, finisca con il diventare il timbro, l'impronta, il segnale. In questo caso c'è un problema più grande rispetto a quello che riguarda un truffatore o un gruppo di truffatori ben organizzati con altri conniventi che chiudevano entrambi gli occhi: il problema è che la gestione d'impresa deve rispondere a dei criteri, a dei comportamenti, che devono essere duramente sanzionati quando non vengano rispettati. Siamo quindi di fronte ad un problema che riguarda la credibilità dell'impresa nel nostro Paese. Allora vi inviterei ad andare oltre la mera questione del risparmiatore. Il risparmio è parte di un meccanismo e di un equilibrio che si muove, in cui c'è anzitutto l'impresa, con i suoi meccanismi, i controlli all'interno dell'impresa, i controlli fuori di essa, le autorità di controllo, il rapporto con gli intermediari; infine, a quel punto, c'è anche il risparmio. Non si deve affrontare solo un lato del problema.

GIANNI Alfonso (RC). Cercherò di essere breve, anche per rispetto nei confronti degli altri colleghi, essendo giunto per problemi di viabilità largamente in ritardo. Ho potuto comunque, ricorrendo al metodo della lettura trasversale, avere rapidamente contezza delle proposte avanzate dalle associazioni dei consumatori, che mi sembrano molto ben articolate e riassunte nel documento finale, se ben intendo, dell'Intesa, che raccoglie le quattro associazioni maggiori.

LONGO. Non solo noi, ma anche altre!

GIANNI Alfonso (RC). Non solo, chiedo scusa. Tali proposte mi sembrano largamente condivisibili e comunque vi sono punti in comune.

Vorrei porre solo un motivo di riflessione, che spero i nostri ospiti vorranno raccogliere, anche se non è di loro stretta pertinenza, per esprimere un parere, che mi interessa anche perché penso che, alla fine, le Commissioni congiunte dovranno farsi un'idea conclusiva ed eventualmente propositiva.

Tutti - come hanno già rilevato i colleghi che abbiamo ascoltato - si sono lamentati della debolezza e dell'inefficienza del sistema dei controlli. Il Ministro dell'economia addirittura ha proposto un'autorità unica, sia pure tra altre, di tutela del risparmio; il Governatore della Banca d'Italia, ha sostenuto che, in base a suoi poteri, non si poteva fare di più; il professor Tesauro ha dichiarato di non poter andare nel *Delaware*. Quindi, non si riesce mai ad arrivare alla fonte degli imbrogli.

La situazione è preoccupante e riguarda, con tutta evidenza, non responsabilità individuali, o quanto meno non soltanto, ma l'intero sistema. Bisogna allora ricorrere ad

altre soluzioni. Naturalmente, vi sono due metodi: si può pensare che il problema si possa risolvere moltiplicando gli istituti di controllo oppure ritenere che esso si possa risolvere creandone uno più grande e astrattamente più potente. Secondo me entrambi questi metodi sono sbagliati, ma è un parere privato e personale. Bisognerebbe, con più coraggio, naturalmente senza mancare di rispetto a nessuno, ma con maggiore determinazione e concretezza, verificare come funzionano materialmente questi istituti di controllo.

La questione che pongo è la seguente: non riesco a capire come sia possibile pensare a nomine che non siano di carattere politico; a meno che non siano di carattere divino, se sono umane sono politiche per forza, anche quelle delle società sportive, ma è una definizione. Il problema è che vengano da fonti in cui è rappresentato il pluralismo politico del Paese, non siano unidirezionali e non rispondano solamente ad una parte: questa è la prima fondamentale garanzia. Ciò richiederebbe però che l'insieme delle nomine non siano a vita. A questo punto si pone un problema: perché il Governatore della Banca d'Italia deve durare in eterno? Non è forse pensabile una durata temporale, magari superiore a quella di una legislatura, in modo tale che il titolare dell'incarico possa anche rispondere ad un quadro politico completamente mutato da una legislatura all'altra?

Seconda questione. Queste cariche non dovrebbero essere sottoposte a maggiori verifiche? Si potrà pensare che sono eccessivamente pessimista e forse, da questo punto di vista, un po' troppo andreaottiano se affermo che a pensare male si fa peccato ma si indovina sempre. Tuttavia, con tutta probabilità a non andar bene è proprio quell'istituto di controllo che, interrogato, per così dire, periodicamente, afferma che tutto va bene, "madama la marchesa", essendo statisticamente impossibile che in un sistema, aggiungo capitalistico, ma potrei dire in qualunque altro, tutto vada sempre bene e tutti si comportino perfettamente: è una teoria che fuoriesce dal calcolo delle probabilità. Quindi, se un istituto di controllo dichiara di avere controllato e che tutto va bene, vuol dire o che è sbagliato il controllore o che lo sono il sistema di controllo o il suo funzionamento concreto, al di là della maggiore o minore purezza individuale della persona. Allora, sarebbero opportune alcune misure, come una durata temporale degli incarichi; una relazione costante e non solo a "babbo morto", quando avvengono le grandi tragedie; una valutazione della produttività, criterio che piace molto agli industriali e che bisognerebbe introdurre anche nella alta Pubblica Amministrazione, intesa come verifica degli ammanchi e delle porcherie commesse che, se risultassero poche, probabilmente lo sarebbero non in conseguenza della virtù degli altri cittadini ma dalla debolezza dei controlli. Forse, l'introduzione di queste valutazioni nelle nostre considerazioni contribuirebbe a farci diventare più concreti.

Al riguardo, gradirei conoscere l'opinione dei nostri ospiti, rappresentanti delle associazioni dei consumatori e, quindi, dei cittadini, e non di istituzioni o di alte sfere della burocrazia statale, perché, con tutto il rispetto per quest'ultima, ritengo che il loro apporto possa essere estremamente interessante. Ringrazio, sperando di aver mantenuto l'impegno alla brevità.

PRESIDENTE. Per motivi di tempo e tenuto altresì conto che seguirà a breve l'audizione dei rappresentanti dell'Isvap, darò la parola per prima alla dottoressa Primicerio e successivamente ad un rappresentante per ogni gruppo di associazioni.

PRIMICERIO. Cercherò di essere veramente breve per non togliere spazio agli interventi successivi.

Desidero soltanto esprimere tre considerazioni. La legge n. 281 del 1998 ha costituito il Consiglio nazionale consumatori utenti. Permettetemi di fare pubblicità a tale legge, che ha costituito un'unica realtà, un unico Consiglio nel quale tutte le associazioni - di cui sono assolutamente orgogliosa, indipendentemente dalle diverse posizioni che esse esprimono - trovano un momento di coordinamento, nel senso di poter esprimere una voce comune. Per questo motivo ringrazio tutti, per primo il Presidente, per aver convocato il Consiglio nella sua unitarietà, atteso che è la somma delle voci a determinare l'unitarietà della rappresentatività dei cittadini. Affermo ciò tra parentesi, visto che, in questo momento, alcuni Ministri non rispettano la realtà della norma che ha costituito il Consiglio, magari per dare poi maggior voce ad alcuni soggetti che si reputano più tecnici.

Un'altra considerazione che reputo sia legata alla precedente riguarda la richiesta avanzata dalle Commissioni riunite di dati e notizie derivanti da rilevazioni effettuate dalle associazioni. In proposito, tutte le associazioni convengono sul trasferimento, tramite il CNCU, di tutto l'insieme delle note, delle informazioni e delle notizie frutto delle innumerevoli attività che le varie associazioni in questo momento stanno svolgendo. In caso contrario, acquisire dati relativi ad alcune associazioni potrebbe non esprimere una sintesi omogenea.

Per quanto riguarda la *class action*, sapete che è stata appena definita la norma sul credito al consumo. Per la prima volta si crea un testo in tale materia, che rappresenta un'armonizzazione delle norme esistenti e che è un primo passo verso un alto pensare delle garanzie previste per il cittadino, non solo con riferimento all'attività della domanda ma anche ai diritti che egli ha nell'ambito del mercato. In tal senso, l'associazionismo, proprio con riferimento a quanto è stato già previsto nelle norme contenute nella legge n. 281, e forse proprio per l'evoluzione che esso ha avuto unitamente alla sua stessa rappresentatività, deve essere rivisto. Una delle prime iniziative che quest'anno ci ripromettiamo di porre in essere nei vari gruppi di lavoro del CNCU è rivisitare la legge n. 281 per definire le nuove caratteristiche che l'associazionismo deve avere per la sua titolarità e rappresentatività, affrontando altresì tutto il discorso che attiene alla *class action*.

Per motivi di tempo non mi dilungherò ulteriormente. Mi limito soltanto a significare che sia come Ministero sia come associazioni abbiamo curato un testo in materia di *class action*, che speriamo sia portato avanti essendo già stata portata a compimento una approfondita disamina dello stesso. Ribadisco soltanto che, proprio perché la *class action* è un diritto alto della rappresentatività dei cittadini, devono essere ribadite le caratteristiche di chi ha la titolarità della rappresentatività; in caso contrario, si rischia di dare un potere forte a qualcuno che, come Bobbio ripeteva sempre, ha in mano un oggetto di vetro e rischia con le sue mani pesanti di romperlo anziché esaltarlo. Concludo con questa affermazione per lasciare la parola ai rappresentanti di tutte le associazioni che avevano diritto di intervenire nel primo giro di consultazione ma che non hanno potuto farlo.

FIORIO. Cercherò di fornire alcune risposte ai tanti problemi che sono stati sollevati. Mi scuso, preliminarmente, se ometterò alcune delle domande, ma sono davvero moltissime e non sarebbe possibile forse rispondere a tutte in poco tempo.

Partiamo dal problema forse più scottante, vale a dire la serietà delle iniziative che vengono spesso sbandierate per ottenere i risarcimenti. Nelle ultime settimane sono nati come funghi comitati di risparmiatori e di creditori, sedicenti associazioni e così via. Bisogna distinguere i personaggi dell'ultima ora dal ruolo che hanno svolto e che svolgono le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. Certamente bisogna fare anche dei distinguo sulle possibilità di ottenere risarcimenti. Mi riferisco, ad esempio, al caso Cirio, in cui le distinzioni, però, non devono essere - forse - così sottili, nel senso che decine, centinaia di persone con cui siamo venuti a contatto in questi mesi ci hanno sempre ripetuto univocamente le stesse cose, vale a dire che la banca ha consigliato loro l'acquisto delle obbligazioni, presentandole come dei prodotti sicuri, rassicurandole anche con la considerazione che sarebbe stato difficile che in Italia non si mangiasse più pasta condita con i pelati. Queste, in breve, sono state le argomentazioni riferite ai risparmiatori.

Di che tipo erano le obbligazioni che sono state vendute? A questi problemi bisogna riallacciarsi anche per le proposte di modifica. Si trattava di obbligazioni emesse all'estero, quotate in Lussemburgo (quindi, in un paradiso legale). Erano obbligazioni i cui prospetti informativi, emessi in Lussemburgo, chiarivano in maniera inequivocabile come gli unici destinatari potessero essere solo gli investitori istituzionali. Erano obbligazioni prive di *rating*. Su questo la distinzione molto sottile tra speculatore, investitore e puro risparmiatore è sicuramente in alcuni casi necessaria; bisogna però tener conto del fatto che c'è una illegittimità assolutamente generale.

Dal caso Cirio vengono sicuramente alcune indicazioni sulle prospettive di riforma.

Il 1° gennaio 2004 è entrata in vigore la riforma del diritto societario, che, a nostro avviso, si basa su alcuni presupposti, anche ideologici, non condivisibili.

Fino al 31 dicembre 2003 le società potevano emettere prestiti obbligazionari per importi non superiori al capitale sociale versato ed esistente.

Le società quotate in borsa, dal 1° gennaio scorso (come se Cirio e Parmalat non fossero mai esistite), possono emettere obbligazioni senza limiti: non sono previsti limiti. È necessario, a nostro avviso, reintrodurre dei limiti e, affinché tali limiti non possano essere facilmente elusi rivolgendosi a paradisi legali o a mercati esteri, è necessario che esistano anche sulle garanzie che vengono prestate per le emissioni.

Il problema delle *class action* è molto importante: la loro funzione è di impedire che ci siano degli "inadempimenti efficienti". Molto spesso violare le regole è conveniente, perché chi chiede il risarcimento può sperare, alla fine, di pagare meno di quanto avrebbe dovuto pagare qualora avesse rispettato le regole.

È quindi necessario un sistema giudiziario che preveda una tutela collettiva. Chi può rappresentare gli interessi collettivi, in questo momento? A questo riguardo, richiamo le considerazioni della dottoressa Primicerio. Le associazioni rappresentative a livello nazionale sicuramente offrono garanzie di serietà e di rappresentatività che altrimenti sarebbe difficile individuare.

Concludo sul ruolo delle associazioni dei consumatori. A nostro avviso, al momento è necessario non distinguere, come è avvenuto in altri Stati (ad esempio in Francia), le associazioni dei consumatori da quelle dei risparmiatori. È necessario che le associazioni

dei consumatori abbiano poteri informativi nei confronti del pubblico. Le associazioni dei consumatori non potranno mai diventare degli analisti finanziari (sono ruoli che non ci competono), però dovranno informare sulle caratteristiche del risparmio e dovranno svolgere un ruolo di assistenza in tutte le situazioni in cui si verificano dei problemi. Certamente, è necessaria anche la partecipazione in organismi istituzionali, quali ad esempio le nuove Autorità, ma è altresì necessario, perché sia le attività di partecipazione istituzionale che di informazione siano efficaci, che vi siano nuovi fondi a favore delle associazioni, che altrimenti si ritroverebbero sicuramente incapaci di disporre delle risorse umane e dei mezzi necessari per svolgere il compito che dovrebbe essere loro affidato.

STAFFA. Per cercare di recuperare del tempo, sarò brevissimo. Intendo soltanto evidenziare in questa sede alcuni aspetti delle questioni in discussione.

Secondo il nostro punto di vista, fin quando in Italia ci saranno delle commistioni tra analisti, strategisti, *broker*, gestori di fondi e banche, i problemi permarranno. Fino a quando chi colloca le obbligazioni delle aziende sul mercato percepirà commissioni, anche sostanziose (e sono i *manager* delle aziende), il collocamento proseguirà e si continuerà a far sottoscrivere le obbligazioni ai risparmiatori.

Secondo noi, ci dovrebbero essere due modi di collocare i risparmi: il primo indirizzato soltanto agli investitori istituzionali, il secondo indirizzato solo ai risparmiatori. Va cambiato il modo di far investire alla gente, introducendo la massima trasparenza.

Altrimenti continuerà a succedere quello che sta accadendo adesso con l'Ente poste, che risulta essere il maggior collocatore di prodotti assicurativi, tramite 14.000 sportelli disseminati in tutti i paesini italiani, dove in passato le autorità costituite erano il prete, l'ufficiale postale e il sindaco e i cui abitanti, costituiti per la maggior parte da persone anziane, sono da sempre abituati a sottoscrivere i buoni fruttiferi delle poste, che raddoppiavano il loro valore dopo 10 anni e lo triplicavano dopo 15. Oggi vengono proposti soltanto prodotti *unit linked* e *index linked*, che vi sfido a sapere cosa hanno di sottostante. Questi prodotti hanno un capitale garantito soltanto a scadenza, per cui questi sottoscrittori, queste povere vecchiette, devono portarlo a scadenza (cinque o dieci anni) perché se hanno bisogno di soldi devono uscire a valori di mercato. Questa gente, invece, è tranquilla perché ritiene di aver investito in prodotti sicurissimi; ma chi glieli ha venduti è soltanto un funzionario delle Poste che fino a qualche giorno prima faceva raccomandate e che, dopo aver frequentato un corso della durata di una settimana, si è inventato collocatore finanziario. Qualcuno diceva che bisogna certamente fare un distinguo tra coloro che sono coscienti di aver sottoscritto "un certo qualcosa" e coloro che invece in questo momento approfittano della situazione. Osservo, però, che ci sono tantissimi sottoscrittori di piccole aziende che sono andati a chiedere un fido alla banca per poter lavorare, ai quali il fido è stato concesso solo a fronte della sottoscrizione di un prodotto del genere; quando alla banca venivano richiesti 50 milioni delle vecchie lire, questa rispondeva facendo presente la disponibilità ad erogarne 60 dietro la sottoscrizione di un prodotto del genere.

Mi avvio a concludere. Non so se siate a conoscenza dell'esistenza, del funzionamento e delle caratteristiche della *black list* che riguarda i piccoli risparmiatori. Se una persona, per dimenticanza, paga anche una sola rata di una lavatrice acquistata presso un qualsiasi grande magazzino con un giorno di ritardo o se accade che il RID bancario non si è

incrociato come avrebbe dovuto, va a finire nella lista dei cattivi pagatori. Se va bene, non avrà più credito per i successivi cinque anni e, dunque, non potrà comprare il motorino o un altro bene a tasso zero o comunque non potrà ottenere alcun altro tipo di finanziamento.

Questa è oggi la situazione. Forse noi, che siamo a contatto quotidianamente con i cittadini che si rivolgono ai nostri sportelli, possiamo fornirvi qualche notizia, qualche *input* in più affinché voi possiate svolgere bene il vostro lavoro.

LANDI. Signor Presidente, poiché le questioni sollevate sono state molte, nel limitato tempo a mia disposizione vorrei brevemente riprendere quelle che ritengo più centrali. La prima questione riguarda la trasparenza. Signori del Parlamento, qui vi sono due problemi ai quali urge rispondere. Il primo riguarda la Banca d'Italia. Questo istituto era prima controllato dalle fondazioni, cioè da strutture pubbliche; oggi la Banca d'Italia è controllata dagli azionisti, cioè dalle principali banche, e quindi da soggetti privati. Nel direttorio della Banca d'Italia siedono le principali banche; questo spiega perché Banca d'Italia era contro la legge sull'usura e contro la legge di rinegoziazione dei mutui e anche perché ha consigliato di disfarsi delle obbligazioni Cirio. È evidente che è e sarà così. Questo è un problema di trasparenza che va risolto: la principale istituzione bancaria non può essere controllata da soggetti privati. E mi fermo qui.

Lo stesso discorso vale per la Borsa. La Borsa, di cui tutti conosciamo l'attività che svolge, è controllata dalle principali società in essa quotate. Siamo veramente all'assurdo del controllato-controllatore. Questo è un altro problema di trasparenza che l'istituzione dovrebbe affrontare.

In terzo luogo, per quanto riguarda l'Autorità, sono d'accordo sul tema dell'indipendenza e sulle modalità e i criteri di elezione, però le autorità funzionano se ci mettiamo persone autorevoli. In questi anni abbiamo negoziato e discusso con tutte le autorità e abbiamo trovato solo due personalità autorevoli, che hanno svolto un ruolo apprezzato da tutti.

La quarta questione importante riguarda il risarcimento, che è un tema centrale, Presidente. Credo che sarà proprio la presenza o meno del tema del risarcimento nell'ambito delle vostre decisioni a condizionare, rispettivamente in senso positivo o negativo, il giudizio dei risparmiatori sul vostro operato. Non affronto il discorso delle regole, sul quale siamo tutti d'accordo, o delle sanzioni, sul quale siamo ugualmente tutti d'accordo. Desidero però che la nostra posizione sui risarcimenti sia molto chiara. Noi non pensiamo che si debba risarcire un risparmiatore che ha voluto rischiare, vale a dire un risparmiatore che, avendo consapevolmente rischiato, ha perso e vuole essere risarcito. Non è questo il discorso che portiamo avanti. Noi riteniamo che in questa vicenda devono essere previste due forme di risarcimento. La prima delle banche, laddove hanno dato informazioni ingannevoli. La magistratura sta mettendo in rilievo, oltre alle dichiarazioni dei diretti interessati, che queste informazioni ci sono state e alcune banche si stanno rendendo disponibili a risarcire. Proponiamo allora, partendo proprio dal principio che chi dà informazioni ingannevoli deve risarcire i danni che ne derivano e dal presupposto che tale principio è già previsto per l'elettrodomestico, l'asciugacapelli o il maglione, nel caso cioè di acquisto di beni di consumo, di prevedere che le banche e i soggetti finanziari che forniscono informazioni ingannevoli debbano rispondere delle stesse con forme di risarcimento. Questo è il primo principio da sancire.

In secondo luogo, poiché siamo di fronte a persone truffate, riteniamo che la questione debba essere considerata un po' in termini diversi. Abbiamo creato un fondo di garanzia per le persone che si recano in vacanza all'estero, e lo abbiamo fatto al fine di sostenere il turismo. Abbiamo creato un fondo per le vittime della strada nel settore dell'assicurazione auto per risarcire le vittime di incidenti causati da soggetti non assicurati. Anche chi esporta all'estero è tutelato da un fondo di garanzia. Anche nel caso dei risparmiatori, meglio dei piccoli risparmiatori che si trovano a subire dei danni a causa di truffe, senza alcuna possibilità di recuperare niente, potrebbe essere istituito un fondo di garanzia che intervenga in questi casi.

La nostra proposta non è quindi quella di risarcire il rischio, ma il danno causato dall'informazione ingannevole da parte della banca che, proprio per il suo comportamento, dovrà provvedere al risarcimento. Proponiamo di risarcire il consumatore truffato, perché i controlli non hanno funzionato, così come in tanti altri casi abbiamo già fatto. Questo al fine di sostenere il risparmio. Credo che la soluzione che verrà data a tale questione sarà discriminante ai fini del giudizio positivo o negativo da parte dei risparmiatori.

Un altro elemento importante è quello della collocazione dei *bond*. La scorsa settimana la mia associazione ha svolto un convegno sui fondi etici, nel corso del quale è stata presentata una ricerca del sindacato bancari della CISL dell'Emilia Romagna che evidenziava che il 50 per cento dei bancari ha avuto problemi di coscienza perché ha piazzato prodotti non conformi alla persona che aveva di fronte. Sono anche emersi non solo i *budget* che il funzionario è tenuto a rispettare a fine mese ma anche che il loro raggiungimento ha portato non solo *benefit*, ma anche, in taluni casi, Ferrari o motoscafi da 140 cavalli. Naturalmente quei *budget* erano legati alle commissioni più a rischio, perché più i *bond* sono a rischio più è elevata la commissione per la banca. Quindi, la banca ha interesse a vendere determinati *bond* perché la commissione è più elevata ed essa non corre alcun rischio, potendosi trincerare dietro un foglietto di carta in cui dice che ha fornito tutte le informazioni sulla vendita. Va quindi chiaramente riproposto il tema di come rendere edotto il consumatore del rischio che sottoscrive. Se un consumatore assume un certo rischio consapevolmente non potrà poi avanzare pretese in caso di perdite, però deve essere chiaro anche per la casalinga e per il pensionato se il titolo che si accinge a sottoscrivere comporta un rischio di capitale o un rischio di interesse o entrambi. Questo oggi non avviene e la proposta dell'ABI del progetto «Patti chiari» è un riconoscimento dell'esistenza del problema; anche se la soluzione individuata è minimale, essa indica che le stesse banche riconoscono che il problema esiste e che va posto.

Infine, per quanto riguarda i protocolli, ricordo che ne abbiamo fatto uno con il Monte dei Paschi, insieme ad alcune associazioni, e che attraverso la forma della conciliazione abbiamo analizzato centinaia di casi. È chiaro che analizzando il singolo caso e la storia dei vari investimenti con la banca (cosa è stato investito e come) emerge se l'investitore era consapevole o meno del rischio e quindi, in funzione della presenza o meno di tale consapevolezza, se vi è stato un risarcimento. È imminente un incontro con la Banca Intesa, che ha dichiarato la disponibilità a risarcire l'insieme dei *bond* non andati in pagamento. I criteri devono essere ancora discussi, però c'è questa disponibilità. Noi apprezziamo quelle banche che si rendono disponibili a concordare questi criteri di

risarcimento. Siamo invece in dissenso, ad esempio, con l'Istituto San Paolo, che sta procedendo in modo unilaterale, perché così facendo è chiaro che chi può vantare una certa influenza sulla banca verrà risarcito, mentre il povero Cristo che non conta niente finirà per essere fottuto una seconda volta. Per questo diciamo alle banche che siamo disponibili a definire, attraverso dei protocolli di conciliazione, i criteri di risarcimento e ad un esame dei singoli casi, proprio per cercare di salvaguardare i diritti dei soggetti più deboli.

MELCHIORRE. Signor Presidente, onorevoli deputati e senatori, sono Claudio Melchiorre dell'Associazione difesa e orientamento dei consumatori (ADOC), che fa parte dell'Intesa. Il mio intervento deriva dalla necessità di rispondere ad alcune domande che sono state poste e di descrivere il documento dell'Intesa consumatori, anche se solo per alcune parti, che peraltro rispondono a gran parte delle domande poste. Desidero innanzitutto premettere che, grazie anche a queste audizioni, i consumatori stanno scrivendo insieme alle istituzioni delle prassi e anche una tradizione giuridica che va incontro ai problemi posti anche da alcuni parlamentari. Infatti, grazie anche agli incontri di questi giorni, stiamo rafforzando il principio che è *in nuce* nella legge n. 281 del 1998, cioè quello della rappresentanza giuridica dei consumatori, collegato al principio di rappresentatività.

Le proposte dell'Intesa dei consumatori, contenute nel documento che abbiamo consegnato, poggiano sostanzialmente su tre pilastri: come tutelare l'informazione (non è vero che molte informazioni significano informare di più, anzi i prospetti più sono lunghi e meno informano); l'analisi dell'operato di chi è chiamato alla vigilanza (non vogliamo vigilare coloro che vigilano, ma compiere insieme ai responsabili della vigilanza l'analisi di ciò che viene fatto); il problema della rappresentanza dei consumatori.

Rispetto a questi tre principi, mi permetto di segnalare il punto 2) delle nostre proposte, dove si parla di divieto di offerta al dettaglio di titoli derivati e sprovvisti di *rating* a risparmiatori che non siano specificamente informati. L'informativa di questo tipo di titoli o di derivati ad alto rischio dovrà essere distinta da una comunicazione chiara e differenziata da quella dei titoli certificati e provvisti di *rating*. Questo potrebbe avvenire anche con colorazioni diverse, per esempio.

Al punto 5), si propone di legare le commissioni di gestione del risparmio delle società e dei promotori finanziari al guadagno o meno del titolo.

Per rispondere al senatore Eufemi, richiamo quanto proposto al punto 8): rendere possibile l'offerta di titoli di risparmio a loro volta garantiti da un fondo costituito da accantonamenti reali, da parte della società o istituzione emittente, che consentano di assicurare il rischio del risparmiatore. La proposta iniziale che avevamo avanzato era di rendere obbligatorio l'accantonamento nel fondo; dal momento che sono state sollevate alcune perplessità, pensiamo che possa essere sufficiente anche un meccanismo volontario. Riteniamo infatti che il risparmiatore, tra un titolo garantito e uno non garantito, sceglierà ovviamente quello garantito.

Al punto 9), si propone di assoggettare l'attività delle *Authority* per il risparmio ad un controllo esercitato pariteticamente tra i rappresentanti delle stesse *Authority* e le associazioni dei consumatori (non per vigilare il vigilante, ma proprio per garantire il confronto), al fine di valutare eventuali reclami e segnalazioni dei risparmiatori o di

istituzioni bancarie e finanziarie. Le delibere e le sanzioni delle *Authority* e i risultati dei lavori della commissione dovranno essere obbligatoriamente pubblicati.

Infine, si propone di istituire la *class action*.

Per quanto riguarda la rappresentanza dei consumatori, abbiamo scritto che va benissimo creare un nuovo istituto, a patto che tra i commissari ce ne sia almeno uno indicato dai consumatori.

Sempre nel documento citato, esprimiamo il giudizio che i Fondi pensione abbiano garantito e garantiscono oggettivamente di più i risparmiatori in termini di sicurezza. Crediamo che il problema del risarcimento dipenda dalla responsabilità diretta del venditore, come nel commercio già accade. Quindi non c'è niente di nuovo, però bisogna applicare questo principio.

Per quanto riguarda l'entità dell'esposizione dei risparmiatori, ci risulta che sia di circa 20.000 euro per risparmiatore, però questo dato va chiesto alle banche (loro lo sanno senz'altro).

Ci permettiamo di segnalare che il problema principale è negli incroci di proprietà tra banche ed imprese: questo lo ha detto Rosario Romeo qualche anno fa, però noi siamo ricaduti nell'errore.

Infine, i consumatori non possono essere certo tutelati dall'*ombudsman*, che sarebbe una struttura delle stesse banche nei confronti dei loro clienti.

Per la parte giuridica, se mi permettete di esprimere un piccolo consiglio, credo sia meglio fare intervenire l'avvocato Rienzi, che può sicuramente dare risposte esaurienti.

RIENZI. Prima di rispondere ad alcune domande formulate dai parlamentari, desidero ringraziare le Commissioni riunite per questa audizione e la dottoressa Primicerio, che l'ha organizzata. Il CNCU deve soprattutto a lei lo sviluppo del consumerismo in Italia. Non sono d'accordo con i vincoli per i Ministri, perché ne deriverebbe un appiattimento. Il Ministro deve sentire chi ritiene che in quel momento possa dirgli le cose più interessanti o che rappresenti di più la categoria. Lo ha fatto il ministro Marzano, quando ha raggiunto gli accordi separati per la RC auto con alcune associazioni e poi ce li ha presentati il giorno dopo. Forse così farà anche qualcun altro. Ma questa è libertà, ampiezza e ricchezza di posizioni.

Per quanto riguarda l'osservazione dell'onorevole Rossi sui controlli, siamo sempre un po' perplessi quando si chiede ai consumatori e ai loro rappresentanti di assumere la cogestione o la responsabilità di quegli organismi che invece devono avere essi stessi la responsabilità. Credo che organismi di consulenza o comunque tecnici, di verifica preventiva, i fogli informativi ed alcune procedure siano molto positivi; però, una cogestione a livello di responsabilità mi sembra più delicata, anche perché alla fine non si capisce più bene chi deve gestire e chi deve controllare.

D'altra parte, non mi pare che l'attuale Governo sia su questa linea, perché se non ha inserito nel consiglio di amministrazione della RAI un elemento di rappresentanza dell'utenza, che mantiene la RAI pagando il canone, mi sembra difficile che possa accedere a queste posizioni. Tra l'altro, su questo punto anche noi abbiamo fatto delle proposte provocatorie, dicendo che l'Autorità del risparmio deve avere come presidente un rappresentante dell'Intesa dei consumatori. Sono provocazioni, naturalmente.

È stata fatta un'osservazione anche sulle nomine politiche. Certo, le nomine devono essere politiche, ma possono essere decise anche da una maggioranza dei due terzi. Si

possono cioè stabilire delle modalità per dare delle garanzie. È inutile dire che devono essere soggetti competenti, come è stato osservato. E' vero che devono essere soggetti competenti, e lo saranno sicuramente, ma l'esigenza è che rappresentino tutta la popolazione, che non siano legati ad uno o ad un altro colore presente in Parlamento, che facciano prevalere la loro tecnicità, la loro esperienza e professionalità. Tutto ciò si può ottenere adottando modalità particolari per la nomina, prevedendo che sia espressa da una maggioranza qualificata.

Riteniamo giusto ciò che è stato detto sui controlli delle imprese: è inutile rimanere a valle a cercare di arginare la valanga d'acqua che arriva da questi *crack*. Bisogna invece verificare i controlli delle imprese. È per questo che la CONSOB, che dovrebbe controllare i bilanci ed ha strumenti forti per farlo (come quello dell'impugnativa in tribunale entro sei mesi dei bilanci che puzzano di bruciato), avrebbe dovuto forse fare meglio il proprio mestiere e dovrebbe avere - la CONSOB o l'organismo che sarà immaginato al suo posto - più poteri, perché è lì che si creano i problemi. Ci chiediamo come sia possibile che su 54 aziende, il cui titolo è crollato dell'80-90 per cento in tre anni, non ci siano state azioni di annullamento o almeno azioni di accertamento giudiziale da parte della CONSOB per capire ciò che era successo. Pur escludendo le compagnie aeree (Alitalia e Gandalf), perché c'è stato l'11 settembre, le altre 52 andavano controllate. È questo ciò che abbiamo chiesto, che dovrebbe essere fatto rapidamente con gli strumenti che già ci sono: il controllo delle imprese si può fare e dovrebbe farlo la CONSOB. La pressione deve essere in questa direzione.

Oggi andremo dal ministro Tremonti per chiedere, tra l'altro, pene severe per i controllori. Infatti, a monte di tutto, dal punto di vista della responsabilità, c'è il fatto che il controllo è esercitato da un monopolio di quattro professionisti e le società di revisione sono in tutto quattro o cinque in Italia.

Chiederemo anche - e credo che questo il Parlamento potrebbe farlo rapidamente - la pubblicazione delle sanzioni irrogate dalla CONSOB nei confronti delle società di revisione. Infatti, sono state decise 21 sospensioni, ma non sappiamo chi è stato sospeso. Ci sono società di revisione nella bufera e ci sono decine e decine di società per azioni che vengono verificate da quelle società che si dice abbiano aiutato i truffatori a truffare. È una situazione paradossale.

Un'altra domanda a cui desidero rispondere è quella relativa alla responsabilità di chi vende questi prodotti. Ho dei dubbi che sia sufficiente un foglio informativo chiaro. Naturalmente questa è una nostra battaglia: i fogli informativi devono essere chiari, semplici, leggibili. Adesso lo stiamo chiedendo con riferimento all'Ente poste, perché c'è gente che, nei piccoli paesi di montagna, rimette il gregge nella stalla e va a dare i soldi alle Poste. Tuttavia, la gente quando dà i propri risparmi firma qualunque cosa. Non vorrei che si arrivasse a far distribuire fogli informativi che sono chiari, ma sono tanto chiari solo per imbrogliare meglio, nel senso che una volta che il foglio è stato letto e firmato non si può più chiedere niente. Questa è una strada molto pericolosa.

Noi ci battiamo perché ci sia la responsabilità di chi vende. D'altra parte, la direttiva europea che è stata attuata in Italia sulla garanzia dei prodotti è chiara: chi vende è responsabile, non si deve risalire indietro, perché chi vende è esperto. La banca che vende un prodotto sa se è meglio venderlo o meno. Il principio della garanzia che fa carico all'ultimo anello, ossia al venditore, si dovrebbe applicare estendendo la legge che recepisce la direttiva dell'Unione europea anche ai prodotti finanziari. In tal modo il

problema sarebbe risolto.

LA MALFA (*Misto-LdRN.PSI*). Avremmo la garanzia di poter investire ad occhi chiusi.

RIENZI. Non si tratta di investire ad occhi chiusi, ma di avere la garanzia di trattare con un soggetto certo ed esperto, che sa quello che mi sta vendendo e che immediatamente risponde, senza essere costretto ad andare a cercare il titolare del fondo internazionale che, attraverso la mia banca, mi ha venduto *bond* emessi in Cina, in Australia o in Nuova Zelanda. Questa è la nostra opinione.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i rappresentanti delle associazioni dei consumatori che sono intervenuti, del cui contributo faremo certamente grande tesoro, e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori, sospesi alle ore 11,40, sono ripresi alle ore 11,50.

Audizione del Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione del dottor Giancarlo Giannini, presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap), al quale do il nostro benvenuto e cedo subito la parola per una relazione introduttiva.

GIANNINI. Preliminarmente desidero ringraziare gli onorevoli Presidenti delle Commissioni riunite dei due rami del Parlamento per l'opportunità che mi danno di portare il contributo dell'Isvap al dibattito chiarificatore avviato in una così autorevole sede per verificare non soltanto le ragioni della crisi Parmalat, alla quale - per la verità - il mercato assicurativo risulta estraneo, ma anche l'adeguatezza dei controlli in vigore sul sistema finanziario.

Una premessa, per quanto brevissima, è d'obbligo riguardo alla posizione istituzionale dell'Isvap.

L'Isvap - Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo - è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed è stato istituito con legge 12 agosto 1982, n. 576, per l'esercizio di funzioni di vigilanza nei confronti delle imprese di assicurazione e riassicurazione nonché di tutti gli altri soggetti sottoposti alla disciplina sulle assicurazioni private, compresi gli agenti e i mediatori di assicurazione.

L'Istituto, dopo l'incerta collocazione attribuitagli dalla legge fondativa del 1982, a seguito di una evoluzione normativa costante ha recuperato margini di autonomia istituzionale sempre più ampi, culminati, con la riforma dell'ottobre 1998, andata a regime nel maggio successivo, nel conseguimento della fisionomia che in modo incontrovertito si riconosce alle autorità indipendenti, sul piano funzionale-potestativo, organizzativo, contabile e finanziario.

L'Istituto vigila non soltanto sulla gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale delle imprese assicurative, ma anche sulla correttezza di comportamento di agenti, *broker* di assicurazione e periti, intervenendo con provvedimenti ed atti di natura prescrittiva,

accertativa, cautelare e sanzionatoria per garantire la solvibilità dell'impresa, la solidità del sistema e la correttezza dei rapporti con l'utenza.

L'attività di vigilanza, che si sostanzia in adempimenti ed iniziative peculiari - verifiche documentali, ispezioni, partecipazioni ad organismi internazionali, controlli sulle strutture di *outsourcing*, studi settoriali, gestione dei reclami del pubblico, organizzazione e tenuta della banca dati sinistri responsabilità civile auto, repressione dell'abusivismo - è svolta dall'Isvap con un organico di 340 unità fra dirigenti ed altri dipendenti.

L'Isvap rende conto ogni anno dell'attività svolta con una relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri per la successiva trasmissione al Parlamento. Nei confronti del Governo e del Parlamento l'ISVAP svolge altresì attività consultiva e di segnalazione, nell'ambito delle competenze per la regolazione ed il controllo del settore assicurativo. Il mercato assicurativo italiano, con una raccolta premi complessiva al 31 dicembre 2002 di 88 miliardi di euro (69 miliardi di euro al terzo trimestre 2003), si posiziona nel panorama europeo al quarto posto per massa premi, con una quota di mercato sul totale Europa pari al 10,4 per cento nel settore vita e del 10 per cento nel settore danni.

La penetrazione del settore assicurativo sul totale dell'economia italiana è testimoniata da un rapporto dei premi sul PIL in continua crescita, che ha raggiunto nel 2002 il 7 per cento (di cui 4,4 per cento vita e 2,6 per cento danni), a fronte del 6,2 per cento del 2001.

Le risorse complessivamente affidate al settore assicurativo (riserve tecniche delle gestioni vita e danni) erano pari al 31 dicembre 2002 a 300 miliardi di euro: 59 miliardi di euro per il mercato danni e 241 miliardi di euro per il vita, di cui il 65 per cento relativo alle polizze vita tradizionali ed il 35 per cento a polizze vita cosiddette innovative (al 30 giugno 2003 le risorse tecniche ammontavano a 324 miliardi di euro con una composizione rimasta sostanzialmente immutata).

Le imprese autorizzate ad esercitare l'attività assicurativa e riassicurativa in Italia sono all'attualità 198: di queste 90 sono imprese danni, 79 vita, 19 multiramo e 10 sono riassicuratrici. L'impresa "multiramo" o "mista" è un'impresa che esercita cumulativamente le assicurazioni contro i danni e le assicurazioni sulla vita, a ciò autorizzata prima del 1979, anno nel quale è stato sancito il divieto di cumulo dei due rami. Il peso delle imprese multiramo - in termini di raccolta premi - sull'intero mercato è pari al 34 per cento, rapporto che diviene pari al 60 per cento se riferito, in quanto più significativo, ai gruppi assicurativi.

Operano nel nostro Paese, inoltre, 671 imprese in regime di libera prestazione di servizi (LPS) e 51 rappresentanze di imprese aventi sede nella Unione europea. Ai fini di vigilanza, esse rispondono alle Autorità del Paese in cui hanno la sede legale, secondo il principio dell'*home country control*, e si uniformano alla normativa nazionale e ai controlli dell'ISVAP solo nei limiti di seguito indicati.

Se si passa brevemente ad esaminare la composizione del mercato, in termini appena più analitici, si può constatare che siamo in presenza di un settore complesso e specialistico che accomuna profili notevolmente eterogenei di rischio e di coperture prestate.

Già nell'ambito del settore vita si può operare una ripartizione significativa tra i prodotti assicurativi tradizionali che hanno rappresentato, nei primi 9 mesi del 2003, circa il 58 per cento della raccolta premi del mercato ed i prodotti assicurativi a più alta caratterizzazione finanziaria che hanno rappresentato il 42 per cento dei premi raccolti nel periodo.

Lo sviluppo di questi ultimi, rappresentati dalle polizze *index linked* (contratti in cui l'entità delle prestazioni è legata all'andamento di un indice azionario o ad altro valore di riferimento) e *unit linked* (contratti in cui l'entità delle prestazioni è legata all'andamento delle quote di un Organismo di investimento collettivo del risparmio o al valore di attivi contenuti in un fondo interno detenuto presso l'impresa di assicurazione), è stato rilevante a partire dalla metà degli anni Novanta, in coincidenza con la crescita dei mercati azionari. Peraltro, nei primi 9 mesi del 2003 si registra una netta ripresa delle polizze vita tradizionali, contratti che prevedono la conservazione del capitale assicurato ed una garanzia di rendimento minimo per gli assicurati, generalmente consolidato di anno in anno.

Le possibilità di ulteriore sviluppo del ramo vita sono legate soprattutto all'evoluzione del *Welfare State* e, di conseguenza, ad un effettivo decollo della previdenza complementare, nella quale le imprese di assicurazione operano sia in qualità di gestori di fondi pensioni che di soggetti cui la legge ha demandato l'attuazione delle forme individuali di previdenza, attraverso contratti di assicurazione sulla vita.

Il comparto danni comprende 18 rami, fra i quali quelli di responsabilità civile, infortuni, malattie, incendio, furti, trasporti, credito e cauzione.

Negli ultimi tempi, l'attenzione dei *mass media* è stata attratta prevalentemente dalla responsabilità civile auto per le note problematiche relative al livello delle tariffe praticate in presenza di un obbligo legale a contrarre sia degli utenti che delle imprese. Invero, le tipologie di coperture danni da parte delle compagnie di assicurazione sono praticamente infinite, per la varietà dei rischi, per le molteplici modalità di garanzia degli stessi, nonché per le nuove esigenze assicurative determinate dallo sviluppo della tecnologia e degli interventi complementari a quelli prestati dallo Stato.

Si tratta in ogni caso di garantire diritti essenziali del cittadino, quali rischi connessi all'integrità fisica e alla salute, quello della proprietà, quello della tutela del suo patrimonio a fronte della responsabilità civile verso terzi o verso i propri dipendenti in relazione all'attività professionale o imprenditoriale svolta.

Le possibilità di ulteriore sviluppo del ramo danni sono legate alla ripresa dell'economia europea - si pensi alle varie coperture connesse alla realizzazione delle grandi opere - ed ai rischi emergenti, quali i rischi catastrofali, i rischi del terrorismo, i rischi agricoli. In ogni caso, la gestione di tali rami, *in primis* la RC auto, comporta un ulteriore elemento di complessità connesso alla liquidazione dei sinistri, alla sua efficienza in relazione all'utenza, alla riservazione tecnica correlata ai danni ancora da pagare. Questi aspetti hanno richiesto l'affinamento di strumenti di vigilanza sempre più sofisticati. Ne sono ulteriore dimostrazione l'operato del Servizio tutela utenti nonché l'istituzione ed il funzionamento della Banca dati sinistri.

Il Servizio tutela utenti, unica esperienza nazionale di salvaguardia dei diritti dell'utenza istituita presso una Autorità di controllo, raccoglie le doglianze dei consumatori e, quindi, rileva le aree di potenziale inefficienza delle compagnie. Nel 2003 l'Isvap ha fatto fronte a circa 33.500 reclami, di cui circa 30.000 relativi ai rami danni (circa 24.500 RC auto) e circa 3.000 al ramo vita; sono state inoltre fornite oltre 26.000 assistenze telefoniche e 635 utenti sono stati ricevuti presso l'Istituto.

Nel novembre 2003 l'Isvap ha emanato una circolare che prevede l'obbligo per le imprese del settore di istituire in forma elettronica un "registro dei reclami" in cui dovranno confluire tutte le segnalazioni ricevute, le istruttorie effettuate e l'esito delle

stesse. Si realizzerà in tal modo un sistematico esame di tutti i reclami da parte dell'*internal auditing* delle compagnie con obbligo di segnalazione trimestrale delle risultanze agli organi collegiali e successiva trasmissione di un *report* all'Istituto. La banca dati, istituita presso l'Isvap per agevolare la repressione delle frodi in materia di RC auto, raccoglie i dati dei sinistri accaduti dal 2001, comunicati dalle imprese per via telematica, e riferiti ad ogni sinistro denunciato alle compagnie; sono presenti nell'archivio oltre 15 milioni di sinistri (dato al 30 settembre 2003). La banca è stata resa operativa con provvedimento dell'Istituto del marzo 2003, adottato sentito il parere del Garante della *privacy*.

Le informazioni ivi contenute sono ovviamente a disposizione della magistratura inquirente, delle Forze dell'ordine e delle imprese di assicurazione, le quali, su disposizione dell'Istituto, sono tenute all'istituzione e/o al rafforzamento di una specifica unità aziendale antifrode e all'adozione di ogni iniziativa, anche giudiziaria, per contrastare il fenomeno.

Vengo ora al mercato assicurativo e alla vicenda Parmalat, con l'analisi dell'impatto sul portafoglio investimenti delle imprese del *default* Parmalat.

Innanzitutto occorre evidenziare che le regole prudenziali di contenimento del rischio finanziario contenute nella disciplina primaria e nella normativa secondaria di settore dettata dall'Isvap, nonché l'attività di vigilanza svolta dall'Istituto, hanno consentito all'intero comparto assicurativo italiano di rimanere di fatto indenne dalle ripercussioni conseguenti alla vicenda Parmalat. L'esposizione delle nostre imprese di assicurazione nei confronti del gruppo Parmalat può infatti ritenersi del tutto marginale, se consideriamo che gli investimenti in attivi direttamente o indirettamente riconducibili al predetto gruppo sono risultati al 31 dicembre 2003 pari a 125 milioni di euro, ossia lo 0,05 per cento del totale degli investimenti afferenti il settore assicurativo. Tale ammontare è detenuto per il 75,7 per cento da imprese vita e per il 24,3 per cento da imprese danni, ed è disperso per importi modesti in 41 società.

Per quanto riguarda, in particolare, i prodotti *unit* e *index linked*, in cui il rischio di investimento è quasi sempre a carico degli assicurati, i valori mobiliari con rischio di credito collegato a società del gruppo Parmalat rappresentano una parte marginale - tra lo 0,7 per cento e l'1,4 per cento - del portafoglio sottostante i singoli prodotti, con un impatto globale dell'ordine di circa 9 milioni di euro.

In attuazione della delega contenuta nei decreti legislativi nn. 174 e 175 del 1995, l'Isvap ha introdotto ulteriori limiti all'attività di investimento che operano sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello quantitativo, ferma restando, in ogni caso, la capacità di intervento dell'Istituto affinché vengano comunque garantite, come previsto dal legislatore, la sicurezza, la redditività e la liquidità degli investimenti e che sia realizzata un'adeguata diversificazione e dispersione delle attività in portafoglio. In particolare, vale la pena richiamare, tra gli altri, i limiti alla concentrazione nei confronti di un singolo emittente, in base ai quali le compagnie di assicurazione non possono investire più del 5 per cento delle riserve tecniche in attività finanziarie di una stessa impresa, e, sotto il profilo qualitativo, i limiti relativi all'utilizzo di strumenti finanziari non quotati in base ai quali tali strumenti possono essere utilizzati solo se emessi in Paesi della Zona A (Paesi OCSE) da imprese con bilanci certificati da almeno tre anni e comunque nella

misura non superiore al 10 per cento delle riserve tecniche (non sono pertanto ritenuti idonei titoli non quotati emessi nei cosiddetti paradisi legali o fiscali che dir si voglia). Limiti ancor più rigorosi sono stati introdotti per gli attivi sottostanti i prodotti assicurativi a più alto contenuto finanziario con rischio di investimento a carico degli assicurati.

In particolare per le *index linked* l'Isvap ha disposto nel 2001 che gli attivi sottostanti debbano essere emessi o garantiti da soggetti appartenenti a Paesi della zona A, sottoposti a vigilanza prudenziale a fini di stabilità, quotati su mercati regolamentati e con *rating* minimo pari ad A-.

Per le *unit linked*, dal 2002 operano una serie di limiti diretti alla diversificazione e alla dispersione del rischio finanziario per singolo fondo, che prevedono ad esempio un'esposizione massima per singolo emittente non superiore al 10 per cento del totale degli attivi del fondo, la possibilità di utilizzare titoli non quotati nella misura non superiore al 10 per cento e attivi con *rating* di tipo *speculative* o privi di *rating* nella misura massima del 5 per cento del totale degli attivi del singolo fondo.

Quanto invece agli investimenti delle imprese di assicurazione destinati alla copertura degli impegni assunti con polizze vita di tipo tradizionale (gestioni separate), anche in assenza di uno specifico limite normativo sulle singole gestioni, l'Isvap, in virtù del principio della sicurezza, nei casi nei quali ha ritenuto posto in dubbio detto principio, ha prontamente contestato alle imprese la concentrazione degli investimenti in obbligazioni con *rating* di tipo *speculative* o senza *rating*.

A conferma di un atteggiamento conservativo del mercato, si aggiunga che la distribuzione degli investimenti in titoli di debito di tutto il mercato assicurativo fa registrare, al 31 dicembre 2003, un'allocazione del solo 25 per cento in titoli *corporate*, emessi cioè da società private, e comunque nel rispetto dei limiti e con le caratteristiche già enunciate, mentre il restante 75 per cento è concentrato in titoli di Stato di Paesi della zona OCSE.

L'esposizione del mercato assicurativo per il rischio Parmalat è stata verificata anche sotto il profilo dei rischi tecnici assunti con l'emissione di polizze assicurative.

L'analisi è stata concentrata sul ramo cauzione, nell'ambito del quale vengono rilasciate garanzie nell'interesse dell'assicurato ed a favore di terzi, a fronte di obblighi di varia natura del primo; per le altre coperture, infatti, la posizione delle compagnie sottoscrittrici è quella di fornitori di garanzie per i rischi dell'attività produttiva (incendio, altri danni ai beni, infortuni, e così via dicendo).

Il monitoraggio effettuato sulle 50 imprese che esercitano in modo significativo il ramo cauzione nonché le risultanze emerse dall'ispezione disposta sul broker del gruppo Marsh&McLennan, partecipato dal gruppo Parmalat nella misura del 12 per cento, hanno evidenziato una situazione non suscettibile di incidere sul livello di solvibilità di alcuna compagnia e senza alcun riflesso sui soggetti garantiti.

Infatti, sono 23 le società che hanno emesso polizze cauzione a copertura di un rischio Parmalat, per un'esposizione complessiva lorda pari a 343 milioni di euro, importo al quale vanno sottratte le quote cedute in riassicurazione, ad una prima analisi pari a 115 milioni di euro, ed una garanzia collaterale costituita con polizza di capitalizzazione pari a 30 milioni di euro. L'importo netto che nell'ipotesi massima di inadempimento da parte delle società del gruppo Parmalat potrà gravare sul mercato assicurativo italiano è quindi

pari a circa 198 milioni di euro, di cui 144 milioni legati a pagamento e rimborsi di imposte.

Risultano, inoltre, stipulate da parte di due compagnie specializzate nel settore alcune polizze del ramo credito con fornitori del gruppo a fronte del rischio Parmalat, con un massimo danno potenziale, inteso quale limite di credito, pari a 25 milioni di euro, importo che già, al momento, risulta dimensionato a circa la metà.

Infine, cinque imprese hanno emesso polizze a garanzia dell'attività produttiva di Parmalat relative ai rami infortuni, incendio, responsabilità civile auto, responsabilità civile generale e altri danni ai beni, quindi non connesse al rischio di insolvenza del contraente.

Veniamo all'impatto sul portafoglio investimenti delle imprese del *default* Cirio.

Per completezza di informazione sulla tematica in argomento si fa presente che l'Istituto, a seguito dell'insolvenza del gruppo Cirio dichiarata il 17 novembre 2002, ebbe a verificare, sulla base delle comunicazioni di bilancio delle attività a copertura delle riserve tecniche, l'esposizione delle imprese di assicurazione nei confronti del gruppo in oggetto.

Dall'analisi dei dati è emersa un'esposizione limitatissima e riferibile soltanto a due compagnie che nel complesso detenevano in portafoglio al 30 giugno 2002 titoli Cirio per 3 milioni di euro destinati a copertura delle riserve tecniche delle gestioni danni.

Per queste imprese è stata disposta la sostituzione dei citati titoli con ulteriori attivi idonei disponibili in patrimonio. Alla data del 31 dicembre 2002 tra gli attivi destinati a copertura delle riserve tecniche non risultavano più titoli con rischio credito collegato a società del gruppo Cirio.

Alla luce della disamina effettuata sulle vicende Parmalat e Cirio si può conclusivamente ribadire che non è stato apportato alcun *vulnus* ai diritti degli assicurati e dei danneggiati né è stata minata la solvibilità di alcuna compagnia.

Passo ora a descrivere i profili operativi dell'Isvap, in primo luogo l'organizzazione delle attività.

Le particolarità che caratterizzano il mercato assicurativo sia dal punto di vista della elevata specializzazione tecnica richiesta alle compagnie per far fronte ai rischi connessi alla durata della vita umana o ai numerosi altri rischi che minacciano i cittadini e le aziende (rami danni), sia per la conseguente peculiarità dell'attività di vigilanza svolta dall'Istituto, inducono a sottoporre all'attenzione di codeste onorevoli Commissioni i profili operativi nei quali si estrinseca detta attività, con particolare riferimento alle più recenti innovazioni attuate.

Preliminarmente, ritengo doveroso richiamare l'attenzione sulle norme di funzionamento dell'Isvap e sulle modifiche che recentemente le hanno interessate.

Allo scopo di rendere più efficace l'attività dell'Istituto, nel febbraio 2003 è stata realizzata una importante ristrutturazione organizzativa.

Le maggiori innovazioni introdotte riguardano l'organizzazione delle funzioni di vigilanza documentale ed ispettiva, non più per ramo di attività (vita; danni; patrimoniale; intermediari) ma per impresa e gruppo assicurativo, favorendo così una visione complessiva delle attività poste in essere dai singoli operatori economici e consentendo agli stessi di disporre di un più omogeneo punto di contatto operativo con l'Istituto. Sono stati, quindi, costituiti due Servizi di vigilanza, ciascuno competente su un gruppo di imprese pari a circa la metà dell'intero mercato, che si articolano, al loro

interno, in tre sezioni specializzate nell'attività autorizzatoria e nella verifica della efficienza, efficacia e trasparenza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari e dei periti; nell'espletamento delle attività di controllo attuariale; in quelle di controllo patrimoniale e finanziario.

Allo scopo di separare in modo netto le attività di controllo documentali da quelle ispettive e di affermare sempre più il ruolo di fulcro dell'attività di vigilanza è stato inoltre costituito il Servizio ispettorato. Questa unità organizzativa assicura la vigilanza ispettiva attraverso le risorse specializzate dell'Istituto che sono state raggruppate e rafforzate in un unico Servizio, articolato in due sezioni con attribuzioni speculari a quelle dei due Servizi di vigilanza, che cura l'intera attività di verifica e di controllo esterno dell'Isvap.

Anche le attività di tutela degli utenti sono state interessate da una profonda riorganizzazione. E' stato, infatti, accentrato in un unico Servizio tutto il presidio della salvaguardia dei diritti dei danneggiati e degli assicurati al fine di migliorare, nell'ambito dei poteri che la legge assegna all'Istituto, l'efficacia dei controlli effettuati. Merita di essere evidenziato che tale attività di presidio dei diritti dell'utenza è una delle specificità dell'Isvap che non si rinviene in alcuna altra struttura di controllo nazionale.

Altra significativa modifica è rappresentata dal potenziamento dell'attività legale attraverso l'istituzione della Direzione coordinamento giuridico, con l'obiettivo prioritario di garantire, attraverso l'omogeneità dei provvedimenti adottati nei confronti degli operatori del mercato, la neutralità e la trasparenza amministrativa dell'attività di vigilanza.

Per quanto riguarda l'attività autorizzatoria, l'Isvap provvede ad autorizzare le imprese all'esercizio e all'estensione in altri rami dell'attività assicurativa nonché a svolgere tutte le attività connesse con il rilascio di tale autorizzazione, verificando la sussistenza delle previste condizioni.

Sia in fase di autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa, sia in occasione di operazioni che comportano come conseguenza diretta o indiretta la modifica sostanziale della compagine azionaria delle imprese, l'Istituto verifica che i soggetti titolari, anche indirettamente, di partecipazioni qualificate (superiori al 10 per cento del capitale sociale) o di controllo posseggano specifici requisiti di onorabilità e di capacità finanziaria, in relazione alle esigenze, attuali e prospettive, di gestione o di ricapitalizzazione della compagnia.

Al riguardo, si segnala che dopo molti anni di sostanziale staticità il settore assicurativo nell'ultimo periodo ha avviato una fase di profonda ristrutturazione degli assetti proprietari ed organizzativi che ha avuto già importanti realizzazioni e che, a mio avviso, avrà ancora ulteriori sviluppi.

A mero titolo indicativo, si pensi che nel periodo maggio 2002-dicembre 2003 si sono avute 20 tra nuove autorizzazioni all'esercizio dell'attività assicurativa ed estensioni a rami non ancora esercitati, 6 trasferimenti di portafoglio e 13 operazioni di fusioni e scissioni.

Altrettanto importante è l'attività svolta dall'Istituto in relazione al fenomeno dell'abusivismo: nel periodo giugno 2002-dicembre 2003 sono state accertati e resi noti al pubblico, a mezzo di comunicato stampa e pubblicazione sul sito dell'Istituto, 11 casi di società che collocavano contratti assicurativi RC auto in assenza della prescritta autorizzazione.

La vigilanza documentale sulle imprese di assicurazione è in primo luogo vigilanza di stabilità ed è rivolta al controllo della gestione tecnica, patrimoniale e finanziaria dell'impresa e del gruppo di appartenenza.

Avuto riguardo agli strumenti utilizzati, essa può essere organicamente suddivisa in due aree: la vigilanza sui documenti contabili (bilancio e relazione semestrale) e quella incentrata sul flusso d'informazioni che le imprese, per lo più sulla base di provvedimenti o circolari emanate dall'Istituto, alimentano con cadenza periodica o in relazione ad atti societari e situazioni rilevanti per la vigilanza.

L'analisi del bilancio ha una funzione "diagnostica" centrale: è in questa sede che si valutano gli aspetti tecnici e patrimoniali della gestione dell'impresa di assicurazione in relazione, soprattutto, ai risultati di ramo, alle riserve tecniche, alla redditività della gestione assicurativa nel suo complesso, all'efficacia delle politiche riassicurative volte a mitigare il rischio tecnico.

Le comunicazioni sistematiche, in genere con cadenza trimestrale, attengono più propriamente agli aspetti patrimoniali e finanziari della gestione e si riferiscono alla copertura delle riserve tecniche vita e danni, all'elenco delle posizioni aperte su strumenti derivati, al confronto tra i valori di carico degli investimenti finanziari ed i valori correnti, agli investimenti inseriti nelle gestioni interne separate collegate a polizze vita rivalutabili.

A seguito delle analisi condotte, l'Istituto ove necessario è intervenuto nei confronti delle imprese per acquisire maggiori elementi di valutazione e/o per muovere rilievi in caso di violazione della normativa di settore.

Ulteriori comunicazioni infrannuali diverse dalle precedenti sono effettuate in presenza di situazioni ed eventi societari che meritano un'informativa *ad hoc* e tempestiva.

In conseguenza dell'andamento, prima fortemente ribassista e poi instabile, dei mercati azionari, l'Isvap ha esteso dal giugno 2002 il monitoraggio trimestrale al complesso degli investimenti (quindi anche quelli relativi al cosiddetto patrimonio libero) detenuti dalle compagnie di assicurazione. Obiettivo del citato monitoraggio è quello di rilevare, con maggiore frequenza e tempestività rispetto ai controlli ordinari, la presenza di significative esposizioni nei confronti di strumenti finanziari ad accresciuta rischiosità ed il potenziale effetto del loro deprezzamento sulle condizioni di solvibilità degli operatori.

Al 31 dicembre 2003 la composizione degli investimenti del settore assicurativo è stata di gran lunga più prudente rispetto a quella di altri mercati europei, come Inghilterra e Germania, con una percentuale di azioni e quote di imprese (ad esclusione di quelle detenute in società del gruppo) ed OICR pari a circa il 7,6 per cento del totale degli investimenti, a vantaggio, quindi, della solvibilità e stabilità.

Merita inoltre di essere evidenziato che, oltre alla disponibilità di attivi idonei alla copertura delle riserve tecniche di cui si è detto, le imprese di assicurazione devono soddisfare un ulteriore requisito patrimoniale: il margine di solvibilità; si tratta di una garanzia finanziaria supplementare, in aggiunta alle disposizioni sulle riserve tecniche (che devono assicurare la copertura degli impegni assunti), volta a fronteggiare il carattere aleatorio derivante dall'esercizio dell'impresa assicurativa, attraverso l'obbligo di mantenere un'eccedenza delle attività rispetto alle passività, proporzionata al volume di affari ed ai rischi che a detti volumi si associano.

Quanto al livello di solidità del mercato, al 31 dicembre 2002, il margine di solvibilità posseduto per l'intero comparto danni è pari a 15 miliardi di euro a fronte di quello

minimo richiesto di 5 miliardi di euro; per il comparto vita è pari a 18 miliardi di euro, rispetto a quello minimo di 8 miliardi di euro.

Ad ulteriore presidio del diritto al risarcimento per i danneggiati del ramo RC auto è inoltre previsto il Fondo di garanzia delle vittime della strada che interviene nei casi di insussistenza della garanzia.

Il controllo sulla gestione tecnica viene inoltre supportato dalle valutazioni espresse dall'attuario, figura specifica del mondo assicurativo.

L'attuario revisore è un professionista indipendente, nominato dalla società di revisione, tenuto ad esprimere un giudizio sulla sufficienza delle riserve tecniche vita e danni iscritte in bilancio. Per i rami vita a tale figura si aggiunge quella dell'attuario incaricato dall'impresa di assicurazione, cui la legge ha demandato le funzioni relative alla valutazione della sostenibilità dei rischi assunti rispetto alla struttura tariffaria dei prodotti nonché della sufficienza delle relative riserve tecniche.

Nei rami danni è di recente previsione l'introduzione della figura dell'attuario incaricato del solo ramo RC auto/natanti, cui compete la verifica della congruità tecnica delle tariffe di detto ramo nonché la valutazione della corretta determinazione degli accantonamenti tecnici a fronte degli impegni assunti nei confronti di assicurati e danneggiati.

L'attività di vigilanza sulla singola compagnia viene integrata dall'attività di vigilanza di secondo livello, cosiddetto supplementare, attuata avuto riguardo alla situazione dell'impresa inserita in un gruppo.

Gli interventi in quest'area di operatività hanno come obiettivo quello di prevenire gli effetti distorsivi di conflitti di interesse all'interno del gruppo e la diffusione al sottogruppo assicurativo di situazioni di crisi relative ad altre entità del gruppo.

In particolare, viene esaminato il bilancio consolidato della capogruppo assicurativa o della *holding* di partecipazione assicurativa per la verifica del possesso del margine di solvibilità a livello di gruppo (solvibilità corretta), in relazione alla massa degli impegni assunti complessivamente dal gruppo ed al netto degli effetti distorsivi derivanti dal doppio o plurimo computo di capitale.

Un importante strumento della vigilanza assicurativa è la verifica preventiva delle operazioni a carattere patrimoniale che l'impresa di assicurazione intende porre in essere con le altre entità del gruppo. La valutazione di tali operazioni avviene al fine di accertare che essa non produca effetti negativi per la solvibilità dell'impresa o possa arrecare pregiudizio per gli interessi degli assicurati.

Per completare il quadro dell'attività svolta in quest'area, meritevole di citazione è l'impegno svolto per la partecipazione e l'organizzazione dei Comitati di coordinamento periodicamente convocati per i principali gruppi assicurativi europei e, più in generale, allo scambio di informazioni con le altre Vigilanze nell'ambito del Protocollo di Helsinki che disciplina la collaborazione tra le Autorità europee per la vigilanza sulle imprese di assicurazione appartenenti ai gruppi transfrontalieri.

Passo ora ad una analisi dell'attività ispettiva.

Diverse sono le finalità che sottostanno alle verifiche di natura ispettiva. In primo luogo quella di integrare, verificare e rendere complementari le informazioni acquisite nell'ambito della vigilanza cartolare. Se è vero infatti che, da una parte, gli accertamenti ispettivi si muovono anche in conseguenza della necessità di approfondire aspetti di potenziale criticità emersi dall'analisi della documentazione pervenuta all'Isvap, è altresì

vero che le indagini cosiddette di *routine* pongono in luce aspetti di cruciale importanza per la valutazione della conformità della gestione alle norme di legge (ad esempio, la stessa attendibilità dei dati trasmessi all'Istituto). Dalla considerazione espressa discende la scelta, attuata con il richiamato processo di riorganizzazione, di tenere autonomi i Servizi di vigilanza cartolare da quello ispettivo, pur nel presupposto di un continuo scambio di flussi informativi tra i due.

Inevitabile poi considerare che taluni aspetti della vita di una società possono essere rilevati solo *in loco*; si fa riferimento, a mero titolo esemplificativo, all'affidabilità delle procedure di controllo interno, alle modalità di acquisizione dei contratti, alla verifica in merito alla validità della documentazione contabile più rilevante, al processo di riservazione dei sinistri, agli aspetti riassicurativi, al rispetto della normativa antiriciclaggio. Nei centri di liquidazione le indagini attengono il rispetto dei termini di legge in materia di liquidazione dei sinistri; presso gli intermediari la corretta gestione assuntiva nonché la materia della trasparenza.

Nel corso del 2003 sono state effettuate complessivamente 114 verifiche ispettive, di cui 41 presso sedi di imprese (20 danni e 21 vita), 15 presso centri di liquidazione sinistri e 58 presso intermediari iscritti ai rispettivi albi e soggetti non iscritti, con un impegno di 1.951 giornate uomo.

A seguito delle verifiche ispettive, sono state mosse alle imprese 90 note di rilievi per la rimozione delle irregolarità accertate e l'avvio dell'attività sanzionatoria.

Per quanto riguarda il 2004, al fine di supportare l'attività di monitoraggio avviata sul fronte delle garanzie assicurative (obbligazioni di dare), in particolare rilasciate nei confronti del gruppo Parmalat o di altre società facenti comunque capo alla famiglia Tanzi, sono proseguite due delle verifiche già avviate nonché sono state disposte due ulteriori verifiche ispettive presso società di brokeraggio del gruppo Marsh&McLennan.

Per quanto concerne l'attività di regolazione e controllo sui prodotti, occorre preliminarmente precisare che per i prodotti dei rami vita e danni, in base ai principi introdotti dalle terze direttive, non è possibile per l'Istituto attuare alcun controllo preventivo sulle condizioni praticate dalle imprese e, anche a posteriori, sulle tariffe.

Anche in relazione a tale contesto normativo, molteplici sono state le disposizioni dettate dall'Istituto in relazione ai contratti di assicurazione; nell'attività di regolazione, l'Isvap, preso atto dell'affermarsi di prodotti sempre più innovativi dal punto di vista della struttura finanziaria, con particolare riferimento alla produzione del ramo vita, ha ravvisato l'esigenza di intervenire ripetutamente sul duplice piano della vigilanza di solvibilità e della trasparenza.

Può ben dirsi che l'attività di regolazione posta in essere dall'Istituto ha consentito di uniformare l'informativa da rilasciare in sede di sottoscrizione di un contratto vita, compresi quelli a più elevato contenuto finanziario, a quella contenuta nei più noti "prospetti informativi".

Ulteriori interventi regolamentari dell'Isvap hanno riguardato la struttura dei prodotti, i processi distributivi, la protezione dei consumatori. Tra i più recenti vanno ricordati, in aggiunta a quelli già menzionati: per quanto riguarda le polizze *index linked*, il divieto di utilizzare derivati del credito e titoli derivanti da cartolarizzazione, imposto al fine di evitare il trasferimento sugli assicurati di rischi insiti in prodotti caratterizzati da elevata complessità nella struttura finanziaria, che non consentono di valutarne compiutamente il reale rischio di investimento; in relazione ai canali distributivi, l'Istituto ha disposto

molteplici regole attraverso le quali circoscrivere l'operatività del sistema *multilevel*, vietandone, in primo luogo, l'utilizzo per la vendita di prodotti vita complessi; ha stabilito, inoltre, i requisiti professionali, imponendo un'adeguata formazione in capo ai produttori, gli obblighi di fare e non fare cui gli stessi sono soggetti in sede di approccio con l'assicurato nonché le modalità di riscossione del premio; ha altresì prescritto alle compagnie che intendono avvalersi di tale sistema una serie di interventi gestionali volti ad incrementare notevolmente l'attività di controllo; per la tutela dell'utenza in materia di assicurazione obbligatoria RC auto, è stato disposto, in particolare, l'obbligo per le compagnie di assicurazione di rilasciare a chiunque ne faccia richiesta e presso tutti i punti di contatto - compresi i siti *Internet* - un preventivo, valido per 60 giorni dal suo rilascio, del premio praticato al singolo assicurato, le disposizioni per la conservazione della classe di merito e per la garanzia dei diritti dell'assicurato in materia di attestato di rischio.

L'efficacia delle attività di controllo è, però, fortemente limitata per quanto riguarda i prodotti vita commercializzati da imprese con sede legale in uno dei Paesi dell'Unione europea abilitate ad operare in Italia attraverso rappresentanze o in regime di libera prestazione di servizi (LPS).

In questo caso le imprese, in virtù della regola europea dell' *home country control*, sono soggette alla vigilanza dell'organo di controllo del Paese di origine, alle cui regole debbono fare riferimento, regole in linea di massima meno prudenti rispetto a quelle disposte dall'Istituto.

In presenza di tali limiti l'Isvap ha, comunque, dichiarato applicabile anche alle compagnie comunitarie la disciplina regolamentare dettata in materia di trasparenza ed informativa contrattuale agli assicurati, mentre ha dovuto limitare i propri poteri in merito alla struttura finanziaria dei prodotti e sulla tipologia e qualità degli attivi sottostanti, per effetto della espressa preclusione normativa europea e nazionale.

Questo profilo fa emergere un'oggettiva asimmetria negli interventi di vigilanza sui prodotti assicurativi vita ed una diversità di trattamento tra imprese italiane ed imprese dell'Unione europea; diversità che di norma viene superata attraverso interventi di *moral suasion* nel caso di imprese costituite in Paesi dell'Unione europea ma espressione di soggetti economici italiani, ma non può esserlo negli altri casi, cioè di imprese con sede in altri Stati dell'Unione europea ed operanti in Italia attraverso rappresentanze o in LPS.

L'Isvap si è, comunque, attivato da ultimo nella riunione del novembre 2003 del Comitato delle assicurazioni (consesso con funzioni consultive che raccoglie i regolatori del settore assicurativo presieduto dalla Commissione europea) per favorire lo sviluppo di iniziative tese al contenimento dei fenomeni di arbitraggio regolamentare esistenti; sarebbe al riguardo auspicabile un contestuale intervento del Governo presso i competenti organi comunitari.

Comunque, numerosi e variamente articolati sono stati gli interventi effettuati dall'Istituto nel 2003.

Nel complesso sono stati interessati dai rilievi della vigilanza 75 prodotti vita commercializzati da diverse imprese; in particolare, per 14 prodotti, tenuto conto della gravità delle irregolarità riscontrate, è stato imposto l'immediato blocco della commercializzazione; in 31 casi è stata inibita la commercializzazione di ulteriori contratti attivando nel contempo misure che hanno ricondotto il prodotto ai requisiti di legge (imponendo misure correttive di elevato contenuto economico a carico delle

imprese e/o informative anche nei confronti dei consumatori che avessero già acquistato i prodotti) o hanno dato luogo ad interventi sanzionatori.

Da segnalare che, a seguito dell'esame di tutti i regolamenti relativi a fondi interni di polizze di tipo *unit linked* (1.543) che le imprese sono tenute a trasmettere all'Istituto, sono stati operati interventi nei confronti di 60 imprese concernenti, in particolare, la scarsa chiarezza nei criteri di determinazione del valore unitario della quota e del valore complessivo del fondo, l'omessa indicazione dei profili di rischio e degli obiettivi del fondo, la possibilità per l'impresa di aumentare in corso di vigenza contrattuale le commissioni applicate e l'idoneità degli attivi inseriti nei fondi interni.

Quanto ai controlli sui prodotti RC auto, la sistematica verifica da parte dell'Istituto ha generato, per il solo anno 2003, 171 contestazioni e rilievi, prevalentemente relativi al grado di trasparenza nei confronti degli utenti.

Per quanto riguarda le tariffe praticate, un intervento dell'Istituto è consentito dalla normativa esclusivamente quando le stesse, per determinate categorie di soggetti o per determinate zone geografiche, siano tali da configurare l'elusione da parte della stessa impresa dell'obbligo legale a contrarre. L'Istituto ha in corso sette provvedimenti sanzionatori che acquistano particolare rilievo per la previsione della revoca dell'autorizzazione all'esercizio del ramo in caso di recidiva.

Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria, essa, oltre a costituire la fase conclusiva delle istruttorie avviate, rappresenta anche un segno tangibile dell'impegno dell'Istituto nell'indirizzare il mercato verso comportamenti virtuosi, improntati al rispetto delle regole di legalità e correttezza, pur in presenza di sanzioni in linea di massima inadeguate. Nel 2003 sono stati notificati oltre 6.500 processi verbali, di cui oltre 6.200 per violazioni delle norme che disciplinano l'esercizio dei rami danni e circa 300 dei rami vita.

Passo ora ad illustrare il progetto di revisione strategica della vigilanza dell'Isvap.

L'Istituto, nel mese di novembre 2003 ha avviato, con l'assistenza professionale di una primaria società di consulenza internazionale, un progetto della durata di 6 mesi - la cui implementazione operativa verrà realizzata gradualmente e sarà completata nei prossimi 3 anni - per la rivisitazione ed ammodernamento dell'impostazione della vigilanza cartolare, soprattutto alla luce delle innovazioni che verranno introdotte con l'adozione dei principi contabili internazionali IAS (che prevedono una valutazione delle poste di bilancio finanziarie a valori di mercato e non più prudenzialmente al minore tra il costo storico e quello di mercato) nonché con l'approvazione delle regole comunitarie in materia di requisiti patrimoniali (progetto "*solvency II*") che determineranno una modifica nelle metodologie di calcolo dei margini di solvibilità delle imprese e nella quantificazione degli stessi.

Sul piano delle concrete modalità di vigilanza, l'analisi degli strumenti tecnici utilizzati nei principali Paesi esteri indirizza verso approcci che, rispetto ad impostazioni fondate prevalentemente sul monitoraggio economico-finanziario dei dati di bilancio (*financial risk assessment*), tendono ad esaltare l'azione di controllo effettuata attraverso una verifica del rischio operativo complessivo della singola impresa (*global risk assessment*). Questa metodologia, pur richiedendo un maggior impegno da parte delle imprese e delle strutture di vigilanza, sembra essere in grado di poter assicurare una maggiore tutela della stabilità del mercato ed un maggior presidio contro fenomeni di *mala gestio*.

Venendo al tema della bancassicurazione, ricordo che le normative del settore creditizio e di quello assicurativo non prevedono limitazioni all'acquisizione del controllo di imprese bancarie da parte del settore assicurativo o di imprese assicurative da parte del settore bancario. Inoltre, nel mercato assicurativo non esistono limitazioni al possesso del controllo di una compagnia da parte di un operatore del settore industriale (ad esempio, la società Toro assicurazioni, in precedenza di proprietà del gruppo Fiat, è ora posseduta dagli azionisti di controllo del gruppo De Agostini), se non in virtù della insufficienza dei requisiti patrimoniali dell'azionista o di onorabilità e professionalità degli organi direttivi.

Pur in presenza di questa libertà regolatoria, in Italia il settore della bancassicurazione si è sviluppato quasi esclusivamente nel comparto della distribuzione di prodotti vita a prevalente contenuto finanziario (*index e unit linked*), con la costituzione di società di assicurazione vita controllate o partecipate dalle banche e con lo sviluppo di accordi commerciali per la distribuzione attraverso il canale bancario di prodotti assicurativi, mentre è ancora del tutto marginale l'offerta nei rami danni. Pertanto, più che una convergenza tra attività bancarie ed attività assicurative si è perseguito l'obiettivo di aumentare l'offerta di polizze presso lo sportello bancario prodotte da compagnie partecipate o controllate dal gruppo bancario, oppure tramite accordi commerciali con imprese di assicurazioni indipendenti.

Nel mercato assicurativo si è invece recentemente assistito allo sviluppo di attività di banca "leggera" *retail*, con l'offerta di servizi bancari tramite reti di promotori finanziari, collegati a banche di proprietà di compagnie di assicurazioni.

È, invece, rimasto pressoché assente lo sviluppo di entità uniche assicurative e bancarie concentrate a livello di *holding*, così come accaduto in Olanda, Gran Bretagna e Germania. Va, comunque, segnalato che in detti Paesi tale fenomeno, caratteristico della metà degli anni Novanta, è attualmente in fase di ripensamento critico in virtù dei deludenti risultati prodotti, soprattutto in termini di trasferimento dei rischi tipici di ciascuna attività nell'altra, con effetto moltiplicativo delle conseguenze del dissesto di un settore nell'economia.

Per quanto riguarda l'azione di vigilanza, l'attuale impostazione prevede che, indipendentemente dal settore di operatività dell'azionista (assicurativo, bancario, industriale), l'attività assicurativa sia soggetta all'autorizzazione preventiva ed alla regolamentazione dell'Isvap, sia per la parte relativa alla gestione della compagnia, sia per la parte relativa all'intermediazione dei prodotti. Nello specifico, questo Istituto ha disposto che in presenza di imprese di assicurazioni che distribuiscono i propri prodotti attraverso reti di sportelli bancari, l'attività di intermediazione debba essere limitata esclusivamente a prodotti ad elevata standardizzazione e quindi a ridotto contenuto consulenziale; ciò in ragione dell'assenza di specifiche ed evolute competenze assicurative disponibili presso il personale a diretto contatto con la clientela.

Affronto ora il tema dei rapporti con le altre istituzioni.

La legge istituisce un circuito informativo privilegiato fra Isvap, *Antitrust*, Consob, Banca d'Italia, Covip e Ufficio Italiano Cambi, prevedendo che tali istituzioni collaborino fra loro anche attraverso scambi di informazioni al fine di agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni; è inoltre previsto che tra l'Isvap e le altre Autorità non possa essere reciprocamente opposto il segreto d'ufficio. Analoga collaborazione è

prevista con le Autorità competenti dell'Unione europea e dei singoli Stati comunitari. Al di là della norma, si tratta di una collaborazione continua e proficua, realizzata normalmente con riguardo a casi specifici che, nel caso della Banca d'Italia, opera anche attraverso un protocollo di intesa, in relazione al quale i due istituti si incontrano periodicamente.

Altrettanto proficui ed equilibrati sono i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, come è da ultimo attestato dai numerosi recenti casi in cui il parere, obbligatorio anche se non vincolante, formulato dall'Isvap ha trovato concorde accoglimento da parte dell'Autorità, nel comune convincimento che l'apertura del settore assicurativo verso forme crescenti di concorrenza non può che giovare allo sviluppo del mercato delle polizze nell'interesse dell'economia e dei consumatori.

Con la Consob i rapporti più ricorrenti, caratterizzati anch'essi da piena e apprezzata collaborazione, sono relativi soprattutto alle operazioni societarie che coinvolgono imprese quotate; operazioni che, come detto, hanno ripetutamente interessato il mercato assicurativo nell'ultimo periodo.

Con la Covip sono in corso forme di collaborazione che riguardano soprattutto i prodotti previdenziali con presenza di elementi assicurativi.

Con l'Ufficio Italiano Cambi è in corso di definizione una convenzione per l'utilizzo di dati contenuti nell'anagrafe titoli gestita dall'Ufficio medesimo, nel quale sono raccolti tutti i valori mobiliari censiti in Italia.

Vogliamo consentire codeste onorevoli Commissioni che sottoponga in termini conclusivi alla loro cortese valutazione i principali punti della relazione ed alcune proposte.

Come già autorevolmente affermato, una più rigorosa disciplina dell'attività delle società di *rating*, dell'operatività delle società di revisione, una elevata severità nei confronti di *asset* allocati nei cosiddetti paradisi legali, quest'ultima in analogia a quanto già previsto per le compagnie di assicurazione, possono costituire, unitamente al rafforzamento dei poteri di controllo delle autorità preposte, un'azione a tutela della regolarità delle transazioni di mercato e degli interessi dell'utenza.

Per quanto riguarda in modo specifico il settore assicurativo, tenuto conto che l'attuale assetto normativo attribuisce all'Isvap poteri sanzionatori datati, con la previsione di importi non sufficienti a costituire un vero deterrente al perseguimento di comportamenti non conformi - si consideri che la gran parte delle irregolarità rilevate dall'Istituto possono essere sanzionate con importi inferiori a 516 euro a carico delle imprese - si rinnova in questa sede l'auspicio di un inasprimento delle sanzioni, soprattutto per le irregolarità più gravi. Per queste ultime dovrebbe essere, inoltre, prevista la possibilità di pubblicare le fattispecie oggetto di sanzione, al fine di rafforzare la deterrenza dell'attività sanzionatoria.

Ricordando che l'Isvap in tema di assetti proprietari deve valutare l'operazione esclusivamente in termini di sussistenza dei requisiti di onorabilità dei potenziali acquirenti e della loro capacità economico-patrimoniale, si auspica al riguardo una più appropriata normativa, apparsa carente in alcuni recenti casi; l'attuale regime autorizzatorio dell'Istituto è limitato all'acquisto di partecipazioni di controllo o qualificate (classificandosi per tali quelle pari ad almeno il 10 per cento del capitale o dei diritti di voto oppure, se inferiori, in grado di far esercitare, in virtù di particolari accordi

con l'impresa in cui la partecipazione è detenuta, un'influenza notevole). In effetti, tale disciplina può non risultare efficace nei casi che riguardino imprese ad azionariato diffuso. Si segnala, inoltre, l'esigenza di una revisione della nozione di controllo presente nella normativa di settore che, opportunamente, faccia riferimento anche all'ipotesi di controllo congiunto, come previsto dalla legge antitrust.

Dal punto di vista dei poteri ispettivi, si sente l'esigenza di accrescere le possibilità di accesso a documenti, dati ed informazioni dei soggetti vigilati da parte dell'Isvap, al pari di quanto già consentito ad altre autorità di regolazione e controllo, al fine di aumentare significativamente l'efficacia delle attività ispettive e, in ultima analisi, dei controlli affidati dalla legge a questo Istituto.

Si ricorda che il Parlamento, con la legge n. 229 del 29 luglio 2003, ha dato delega al Governo per la redazione del codice delle assicurazioni, la cui stesura risale al 1959 e del quale la Commissione costituita *ad hoc* ha già redatto in larga misura il testo nel quale potrebbero trovare accoglimento le citate proposte. Peraltro, è rimessa comunque alla volontà del Parlamento ogni decisione intesa ad anticipare, anche con un provvedimento specifico, la disciplina di rafforzamento dei poteri di vigilanza assicurativa nel senso che mi sono permesso di prospettare.

Da ultimo, alcune riflessioni sugli assetti di vigilanza.

La descrizione delle incontrovertibili peculiarità del mercato assicurativo vita e danni, volte alla garanzia dei rischi, per la cui corretta attuazione la finanza è, ancorché importante, solo uno strumento, nonché le peculiarità dell'azione di controllo realizzata dall'Isvap, forniscono una chiara visione d'insieme di quell'*unicum* logico, funzionale, rappresentato dall'attività e dai prodotti assicurativi.

Le considerazioni fin qui svolte portano a mio avviso a concludere che è essenziale che il settore assicurativo conservi un'unicità di controlli in ragione della sua tipicità e separatezza delle attività rispetto al settore creditizio e finanziario; unicità che si auspica sia mantenuta come attualmente è nel nostro Paese. Al contrario, l'ipotesi di un'artificiosa suddivisione di competenze e controlli tra istituzioni diverse, sicuramente determinerebbe una disarticolazione dell'attività di vigilanza, un aumento della complessità degli adempimenti per le imprese del settore e, in ultima analisi, una diminuzione dell'efficacia dei controlli e dell'efficienza del mercato, aspetti che, invece, per quanto riguarda l'Isvap, proprio la vicenda dei *default* Cirio e Parmalat hanno dimostrato essere un punto di forza dell'assetto regolatorio del Paese, un fattore di stabilità del sistema economico ed un forte presidio a garanzia della fiducia dei consumatori.

Vi ringrazio molto per l'attenzione che avete prestato alla lettura della mia relazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Giannini per l'ottima e articolata relazione e do senz'altro la parola ai membri delle Commissioni che intendano formulare osservazioni e rivolgere domande al Presidente dell'Isvap.

FLUVI (DS). Signor Presidente, vorrei innanzitutto ringraziare il presidente Giannini per l'ampia e articolata relazione che consente a tutti noi di svolgere un'approfondita riflessione sull'attività dell'Istituto e, in particolare, sulle questioni di cui ci stiamo occupando.

Prima di entrare nel merito, vorrei dare atto al presidente Giannini di aver guidato l'Isvap in un periodo certamente alquanto complesso nonchè, come ricordava lo stesso Presidente nella sua relazione, caratterizzato da una forte ristrutturazione del settore assicurativo - pensiamo alle vicende Generali, Toro, eccetera - riuscendo a preservare l'autorevolezza dell'Istituto in un periodo difficile: la vicenda dell'antitrust ne è una conferma.

Vorrei prendere spunto da ciò, perché credo che il settore assicurativo abbia una sua specificità. Partendo dalla citazione di alcune frasi del ministro Tremonti pronunziate nel corso dell'audizione svoltasi recentemente proprio in quest'Aula, gradirei avere un suo ulteriore contributo ed eventuali specificazioni. Il ministro Tremonti ha affermato che: "...non si tratta di un'autorità unica ma di un'unica autorità che convive con altre..." - questo è il progetto del Governo - e anche che: "francamente il disegno che in questo momento mi sembra più razionale è quello della concentrazione nella nuova supervisione" - super-CONSOB o come si chiamerà - "anche di Isvap e Covip, prevedendo tuttavia nella nuova supervisione la possibilità di organizzazioni settoriali per singoli settori speciali di intervento...".

Vorrei partire da queste affermazioni per sollecitare un suo ulteriore contributo. Mi sembra infatti che, per come è configurato, il sistema assicurativo sia difficilmente trasportabile all'interno di un'unica *Authority* e mi sembra ancora più complicato procedere ad una sorta di frammentazione del settore. Infatti, a mio avviso, i prodotti del sistema assicurativo sono difficilmente tutti configurabili come risparmio. Il settore vita, ad esempio, può essere in qualche modo assimilabile al risparmio, ma il settore danni sicuramente non lo è. Forse la mia considerazione nasconde una vena polemica, ma il mio intento non è quello di polemizzare bensì di conoscere il suo pensiero al riguardo. Ieri abbiamo sentito il presidente della Covip e oggi ascoltiamo il presidente dell'Isvap: sia i fondi pensione che l'Isvap hanno svolto in maniera egregia il loro lavoro. Infatti, i fondi pensione non sono minimamente coinvolti nelle vicende di cui si parla. Il settore assicurativo, nonostante i grandi processi di ristrutturazione che lo hanno investito, non ha conosciuto vicende come Parmalat, Cirio, Bipop e così via. Non vorrei che vi fosse una sorta di accanimento proprio nei confronti di quelle autorità di vigilanza che, grazie al loro lavoro, hanno impedito il *crack*, cioè hanno impedito che i dissesti finanziari delle compagnie vigilate si proiettassero sui consumatori e sui cittadini.

Dal momento che anche il Ministro ha più volte detto che non c'è granché da inventare, è bene prendere a riferimento le esperienze di altri Paesi d'Europa. In Francia, negli ultimi anni, si è sviluppato un dibattito interessante sulla riforma dell'*authority*; l'autorità di vigilanza sul settore assicurativo non è stata portata all'interno dell'organismo corrispondente alla nostra CONSOB, ma ha mantenuto una sua autonomia. Certo, il sistema delle assicurazioni in Francia è molto più sviluppato che in Italia, anche perché il sistema di protezione sociale è diverso da quello del nostro Paese; è più sviluppato il sistema delle mutue, c'è un'assicurazione contro i rischi da catastrofe, che invece nel nostro Paese è tutta delegata allo Stato, e così via.

Vorrei sapere qual è la sua opinione al riguardo. Dal momento che è entrata in vigore da pochi mesi in Francia questa riforma delle *authority*, che prevede, da una parte, un'autorità sui mercati finanziari e, dall'altra, una commissione di controllo autonoma sul sistema delle assicurazioni, delle mutue e degli istituti di previdenza, vorrei sapere se questo modello potrebbe essere applicato anche al nostro Paese, tenendo conto della

configurazione del sistema italiano.

EUFEMI (*UDC*). La ringrazio, presidente Giannini, per il contributo che ha offerto ai nostri lavori. Vorrei soffermarmi su alcune questioni essenziali.

La prima questione è stata sollevata nelle sue considerazioni conclusive. È inutile girare intorno al punto: di fatto - e certamente voi lo dite con grande chiarezza - preferite mantenere l'unicità dei controlli nel settore assicurativo per la sua tipicità e la sua separatezza rispetto a quello creditizio e finanziario. Ciò si scontra con il progetto del Governo, che all'articolo 3 prevede chiaramente il passaggio di tutte le competenze alla nuova Autorità di controllo, perché si immagina un'architettura per funzioni anziché per soggetti. Va anche detto, però, che i prodotti assicurativi e bancari oggi hanno una distinzione tra loro meno marcata rispetto alla RC auto, dove invece è evidente, e richiederebbero un unico soggetto controllante, soprattutto per i prodotti finanziari. Abbiamo anche visto che la distribuzione è stata l'anello debole del sistema, che le banche hanno venduto prodotti senza *rating*, che c'è un problema di professionalità degli operatori allo sportello. Insomma, c'è un insieme di questioni che ci induce a meditare nuovamente su questo aspetto.

Rispetto al nuovo disegno che si va delineando, lei ritiene sufficiente l'attuale assetto normativo, volto a limitare la distribuzione di prodotti assicurativi presso gli sportelli bancari, seppure limitata esclusivamente a prodotti ad elevata standardizzazione e a ridotto contenuto consequenziale, come riportato a pagina 19 della sua relazione?

Un'altra questione è quella relativa alla elevata severità nei confronti di *asset* allocati nei cosiddetti "paradisi legali", cui lei fa riferimento, in analogia a quanto già previsto per le compagnie di assicurazione. Le chiedo di spiegarci meglio questo passaggio del suo intervento, anche perché abbiamo visto che non c'è soltanto un problema di paradisi fiscali. Infatti la normativa sul *market abuse* - l'ho detto in occasione dell'audizione del Ministro dell'economia - prevede ancora, all'ultimo articolo, un'esenzione per i Paesi che hanno isole fiscali (in questo caso nel Canale della Manica), in riferimento non certo a noi, che non abbiamo territori d'Oltremare, ma a Francia e Gran Bretagna. Pertanto, il *market abuse* mantiene ancora questa peculiarità.

MACONI (*DS-U*). Signor Presidente, condivido le osservazioni del collega Fluvi rispetto alla necessità di riflettere attentamente per la specificità del settore assicurativo e di valutare con molta attenzione l'opportunità di mantenere l'unicità dell'organo di vigilanza rispetto a questo settore. Vorrei però formulare una domanda più specifica su questo punto.

Credo che per l'ISVAP, come per ogni autorità, l'altro valore importante sia quello dell'assoluta e totale autonomia. Faccio questa precisazione perché non molto tempo fa, in occasione dell'esame di un disegno di legge che riguardava il recepimento di una direttiva europea, il Governo tentò in Parlamento di modificare i criteri di nomina e il rapporto fra l'ISVAP e la maggioranza di Governo, a mio giudizio, nella direzione di introdurre un meccanismo simile allo *spoils system* all'interno dell'organo di vigilanza. Personalmente sono assolutamente contrario al fatto che un organo di vigilanza sia sottoposto a vincoli o a controlli da parte della maggioranza temporaneamente presente in Parlamento, però su questo aspetto desidero conoscere la sua opinione.

Per quanto riguarda il settore assicurativo, è chiaro che coesistono diverse esigenze: il

risparmiatore che investe i propri quattrini nell'assicurazione lo fa in gran parte per un'esigenza di stabilità, di sicurezza o per tutelarsi da un danno. Dalla sua relazione, però, emerge che c'è anche un forte sviluppo di un settore più legato al mercato finanziario (*unit linked* e *index linked*). Lei ritiene che questo settore, più legato all'intermediazione finanziaria, possa essere vigilato all'interno delle competenze dell'attuale organo di vigilanza o dovrebbe essere più utilmente accorpato al controllo dei mercati finanziari?

La terza e ultima domanda che desidero farle riguarda i consumatori, che abbiamo sentito poco fa. Credo che nel mercato del settore assicurativo i consumatori possano avere un ruolo molto importante nel fare emergere gli interessi dei consumatori e degli utenti e, allo stesso tempo, maggiori elementi di trasparenza nella fornitura dei prodotti assicurativi. Desidererei conoscere come giudica l'attuale ruolo dei consumatori, se non ritiene che sia necessario un riconoscimento più istituzionale del loro ruolo, considerati anche gli ultimi casi di accordi separati, che sicuramente non hanno contribuito a rafforzare il ruolo dei consumatori. Inoltre, le chiedo se non ritiene necessario introdurre una normativa legata alle azioni di massa come strumento per dare maggiore potere ai consumatori nel nostro sistema.

TURCI (*DS-U*). Signor Presidente, forse la mia scarsa competenza tecnica non mi ha consentito di trovare la risposta nella relazione che il presidente Giannini ha testé letto, ma vorrei sapere qual è la sua valutazione in merito allo stato di stabilità e di sicurezza del nostro sistema assicurativo, considerando il carattere sempre più sofisticato dei prodotti finanziari che girano sul mercato internazionale, nonché quanto abbiamo letto sulla stampa internazionale, ossia che dopo il crollo della borsa (anche se è vero che la borsa americana si sta riprendendo) e la crisi del 2001, in ultima istanza, attraverso vari rami forte è stato il riflesso sui grandi gruppi assicurativi, e non parlo di quelli italiani in particolare. Vorrei, quindi, capire in quale modo l'andamento non positivo dei mercati finanziari e dell'economia in generale degli ultimi tempi si riversa sul sistema assicurativo del nostro Paese.

Lei, presidente Giannini, ha accennato alla figura dei revisori che hanno il compito di verificare i bilanci delle imprese assicurative, i loro assetti interni, e via dicendo. Non mi è assolutamente chiaro il problema: si tratta delle stesse società di revisione con le quali abbiamo a che fare da alcune settimane in relazione al caso Parmalat, ossia le grandi società di revisione internazionali o di figure diverse? In ogni caso, poiché tutto il mondo è paese, avete verificato se esistono possibili conflitti di interesse in capo ai revisori tra le loro funzioni di controllo ed eventuali incarichi di consulenza che le imprese assicurative possono loro assegnare?

Non mi è chiaro, poi, quale sia il potere dell'ISVAP sui contenuti dei prodotti assicurativi. Lei, Presidente, ad un certo punto del suo intervento, ha detto che su alcuni nuovi prodotti assicurativi nel ramo vita avete imposto di escludere alcune parti e che non potete però farlo per le imprese europee, le quali sono assoggettate al controllo nei rispettivi Paesi di origine. Non capisco bene in quale misura potete incidere nell'impedire determinati contenuti assicurativi e nell'imporre la trasparenza e la comunicazione degli stessi. Naturalmente sono due cose diverse. Sappiamo che si tratta di un tema che si pone anche per gli altri prodotti finanziari e, quindi, vorrei comprendere bene come si presenta nel settore assicurativo.

Infine, mi ha molto preoccupato una sua affermazione contenuta a pagina 21 della relazione, che leggo testualmente: «Dal punto di vista dei poteri ispettivi, si sente l'esigenza di accrescere le possibilità di accesso a documenti, dati ed informazioni dei soggetti vigilati da parte dell'ISVAP, al pari di quanto già consentito ad altre autorità di regolazione e controllo, al fine di aumentare significativamente l'efficacia delle attività ispettive e, in ultima analisi, dei controlli affidati dalla legge a questo Istituto».

Ora, a partire dalla CONSOB, abbiamo potuto rilevare che non sono così forti i poteri ispettivi e la capacità di esercitarli delle autorità a cui lei si riferisce per poter almeno avere le stesse competenze. Se tanto mi dà tanto, considerando la delicatezza del settore assicurativo e il fatto - tocchiamo ferro - che una possibile crisi in tale comparto avrebbe ricadute drammatiche, a catena, forse assai più vaste rispetto ad altri settori, questa sua affermazione desta in me grande preoccupazione. Alla luce di questa audizione, vorrei capire quanto possiamo sentirci tranquilli in merito allo stato delle imprese assicurative. Non vorrei trovare - parlo in modo astratto e non sto davvero sottintendendo nulla - da qui a qualche tempo sorprese sul versante assicurativo come quelle che stiamo vivendo sul versante delle imprese commerciali o quelle recentemente vissute per alcune imprese bancarie.

Siete una struttura di vigilanza più debole di altre, e non per sua responsabilità, presidente Giannini, ma per quanto lei stesso ci ha raccontato, per la lenta evoluzione del comparto, per il fatto che è un settore di vigilanza a lungo dominato dal Ministero e che quindi ha potuto accumulare solo negli ultimi anni una certa autonomia e competenza. Non state però vigilando la frutta fresca, per riprendere un confronto fatto in precedenza tra prodotti finanziari e prodotti degli ipermercati: state vigilando un comparto strategico e delicatissimo per gli equilibri finanziari ed economici.

PEDRIZZI (AN). Vorrei innanzitutto ringraziare il presidente Giannini per il contributo davvero importante che ha dato alla nostra indagine soprattutto *de jure condendo*, per le proposte che sono sul tappeto al di là delle diagnosi fatte.

Il presidente Giannini ha fatto un'analisi condivisibile per quanto riguarda, in particolare, l'architettura dei rapporti tra autorità. Nel fare tale diagnosi egli esprime un giudizio positivo. Riferendomi a quanto ha testé detto il senatore Turci, le chiedo immediatamente che cosa si può fare di più nei rapporti tra le varie *authority*.

Per quanto riguarda il rafforzamento dei controlli, lei ha fatto delle ipotesi che personalmente ritengo interessanti. Noi, commissari membri delle Commissioni 6a e 10a riunite di Camera e Senato, audizione dopo audizione, stiamo verificando che si vanno sempre più costruendo diagnosi univoche e soluzioni che vanno nella stessa direzione. Il rafforzamento, ad esempio, dei controlli esterni ed interni alle società è una proposta che viene da tutti i soggetti auditi, a partire da una più rigorosa disciplina - come lei scrive nella relazione - dell'attività delle società di *rating* e dell'operatività delle società di revisione e da una elevata severità nei confronti di *asset* allocati nei paradisi fiscali. Tutte le autorità e tutti gli auditi hanno sottolineato questo aspetto.

A me sembra importante anche la richiesta di rafforzamento dei poteri ispettivi e indagatori dell'ISVAP, che si muove sulla stessa linea - al di là del passaggio a cui faceva riferimento il senatore Turci - della richiesta della CONSOB. È inoltre da apprezzare il fatto che lei (al riguardo si rileva una notevole differenza con le altre autorità) non chieda spostamenti di competenze e funzioni, anche se è legittimo che una

tale richiesta venga avanzata dalle varie istituzioni che desiderano allargare sempre più il loro perimetro di azione. Lei chiede un rafforzamento consapevole. Come ho detto ieri nel corso di un intervento durante l'audizione dell'Autorità per la concorrenza, spostare una pistola scarica da un carabiniere a un finanziere o a un poliziotto non cambia assolutamente niente nella lotta alla criminalità - nel nostro caso alla criminalità economica - perché la pistola sempre scarica resta. Quindi, dobbiamo rafforzare le funzioni e non spostarle.

Mi sembra importante e interessante anche la proposta che lei fa relativamente all'attuale regime autorizzatorio, cioè abbassare la quota delle partecipazioni significative e caratterizzanti dal 10 al 5 per cento, in analogia a quanto avviene per la Banca d'Italia, visto che c'è un azionariato diffuso e che si tratta di vere e proprie *public company*. Io per la stabilità bancaria abbasserei al 5 per cento, perché oggi si controllano gruppi creditizi con il 2 o il 3 per cento.

Lei ci ha fornito informazioni e dati sulle varie compagnie assicurative in considerazione delle prestazioni offerte: 90 imprese danni, 79 vita, 19 multiramo e 10 riassicuratrici. Quante assicurazioni fanno parte di gruppi bancari, e viceversa? Nell'ambito di questo segmento - se dispone del dato - quanti gruppi bancari controllano imprese assicurative? In altre parole, vorrei sapere dov'è prevalente la componente bancaria e finanziaria rispetto alla componente assicurativa, e viceversa. Di fatto voi avete un ruolo e una funzione di controllo della stabilità del settore. Con la banca universale, nell'ambito della quale si confondono attività assicurative, bancarie e finanziarie, bisognerà vedere a chi affidare il controllo e la vigilanza della stabilità del gruppo bancario.

Sono dell'avviso che per la specificità della funzione e dell'attività l'ISVAP debba rimanere un'autorità a sé stante e non essere incorporata, come diceva giustamente il collega Fluvi, per mancanza di attinenza, in questa super Autorità del risparmio, all'interno della quale, peraltro, non vedo neanche l'inclusione della COVIP. Se avremo questo dettaglio, potremo anche sapere a chi fare riferimento per la stabilità dell'attività assicurativa e la stabilità dell'attività bancaria.

LA MALFA (*Misto-LdRN.PSI*). Dottor Giannini, oltre ad aggiungermi ai colleghi nei ringraziamenti per il suo intervento, vorrei porle una domanda su pagina 21, che mi pare essere il cuore della sua relazione. Lei dice che i poteri dell'ISVAP in tema di assetti proprietari sono apparsi carenti in alcuni recenti casi. Per la nostra comprensione, può specificare a quali casi fa riferimento?

Aggiunge poi che, in relazione a questo, bisogna avere maggiori poteri autorizzativi. Siamo certi che il settore assicurativo sia altrettanto speciale come quello bancario? Per il settore bancario, infatti, convenzionalmente si dice che c'è una specialità perché il credito, in rapporto al risparmio, è tale per cui bisogna prevedere non dei controlli di trasparenza, ma dei controlli autorizzativi, una vigilanza sulla stabilità, che noi però non prevediamo per l'insieme delle imprese commerciali, industriali, manifatturiere eccetera. Dobbiamo prevederlo, per una specifica ragione, sul settore assicurativo? E in questo caso dobbiamo prevedere un regime autorizzativo analogo a quello di cui dispone l'Autorità di vigilanza bancaria su tutte le operazioni?

GIANNINI. Signor Presidente, innanzitutto porgo il ringraziamento per le parole pronunciate dai Presidenti, dai senatori e dai deputati intervenuti in questa circostanza.

Cercherò di rispondere nel modo più completo possibile, pregando i parlamentari di farmi notare eventuali omissioni o lacune, così da potervi porre rimedio.

L'onorevole Fluvi ha messo in evidenza e ripreso il concetto della peculiarità del settore assicurativo, una settorialità molto, molto particolare. Nella relazione si parlava di gruppi multiramo; in questo ambito, si diceva, è concentrato circa il 66 per cento della produzione. Già questa considerazione, al di là delle specificità, porta a chiedersi come si fa a dividere il settore. Mi riferisco all'ipotesi, che in merito al progetto - e darò una risposta - considererei la più deleteria, quella dello "spacchettamento", con le parti controllate da più autorità. Credo che così facendo si perderebbe gran parte della capacità di controllo. Questa è l'ipotesi verso la quale personalmente sono più contrario. Permettetemi un'annotazione di carattere personale; ne vorrei fare a meno, ma devo spiegare le radici profonde di questa motivazione. Opero nel settore assicurativo, prima da assicuratore, ora da controllore, da quarant'anni e credo di poterne testimoniare le enormi peculiarità. Nel farlo anticipo la risposta ad una delle domande del presidente La Malfa in ordine alla settorialità. La vigilanza settoriale è una caratteristica di tutti i Paesi occidentali: c'è una vigilanza settoriale per le banche e c'è una vigilanza settoriale per le assicurazioni.

Si parlava di abbassare il livello per l'autorizzazione. Voglio ribadire, anche se credevo di averlo messo sufficientemente in evidenza, che l'ISVAP non ha alcun potere in materia di concorrenza. Quindi, se deve dire un sì o un no, lo può fare solo ed esclusivamente in funzione di due elementi: le qualità morali e professionali di chi acquista o deve gestire e la capacità economico-finanziaria. Noi non abbiamo alcun potere di intervento.

In merito ad un'altra domanda del presidente La Malfa sui casi recenti in cui i poteri dell'ISVAP in tema di assetti proprietari sono apparsi carenti, visto che siamo collegati con tutto il mondo esterno, rispondo senza alcuna reticenza, ma anche senza entrare nel dettaglio. Il più importante gruppo assicurativo italiano è stato oggetto di una contesa e noi non abbiamo avuto nemmeno le comunicazioni. Le abbiamo chieste in funzione del fatto che tre banche avevano pubblicamente dichiarato che operavano in regime di accordo e che quindi, in teoria, c'era la possibilità di superare la soglia del 10 per cento. Ma questo discorso, ossia la possibilità che la forma di controllo si eserciti in un certo modo, vale per tutte le imprese che hanno una diffusione di azionariato. In più, richiama la forma di controllo analoga a quella dell'*Antitrust*, che noi auspichiamo, perché la normativa di settore dice che noi, come controllori, dobbiamo valutare un soggetto, indipendentemente dal fatto che ci siano invece convergenze tra più soggetti. Questo in passato ci ha fatto trovare in un'operazione, anch'essa importante, nella condizione di dover formulare un parere difforme dalla decisione dell'*Antitrust*, ma proprio perché viaggiamo su binari di regolamentazione diversi. Questa è la spiegazione. Non chiediamo assolutamente nessuna capacità di intervento al di fuori di quella che la legge già ci assegna, nella quale siamo limitati, a mio avviso anche giustamente. La concorrenza, per quanto riguarda il settore assicurativo, è gestita dall'*Antitrust* e non da noi; quindi, non c'è alcuna volontà dirigistica nel chiedere un abbassamento dei limiti. Tornando alla domanda dell'onorevole Fluvi sullo "spacchettamento", è molto indicativo quanto è accaduto recentemente in Francia, cioè la costituzione di un'Autorità per il mercato finanziario (che raggruppava le tre precedenti) e di un'altra diversa Autorità nel settore assicurativo (che raggruppa le funzioni che in Italia sono svolte da

ISVAP e COVIP). Su questo tema preferirei non fare commenti. Mi sono state rivolte domande anche sui fondi pensione e le assicurazioni, ma vorrei mantenermi nella linea che il presidente Pedrizzi ha indicato di non fare tentativi di espansione, non per la mia persona ma per l'istituzione. Le istituzioni anche in questa situazione stanno funzionando: credo che questo sia l'aspetto più importante che interessa il pubblico, l'aspetto pubblicistico del problema, in merito al quale, almeno io personalmente, ho il convincimento che si debba essere veramente al servizio delle istituzioni. E non è una frase retorica, ma un profondo convincimento nel quale cerco di espletare la mia attività. Il senatore Eufemi ha espresso delle considerazioni in merito al destino dell'ISVAP in relazione al progetto del Governo. Credo che non ci sia nulla di strano, nel senso che questa conclusione è frutto di considerazioni, che possono essere condivise o meno, ma che mi sembra siano molto profonde. In primo luogo, il settore è estremamente complesso, in particolare è intersecato tra il ramo vita e il ramo danni. Non si può dimenticare, infatti, la parte importantissima dei danni, che è ancora più complicata - come ho già detto - in funzione del fatto che c'è anche la liquidazione dei sinistri, che rende a mio avviso veramente inestricabile questo nodo. Le regole che il settore assicurativo ha adottato e - devo anche aggiungere, da ex assicuratore - la naturale prudenza insita nella gestione dell'assicurazione, a mio avviso, fermo restando lo spirito di servizio ora ricordato, portano a dire che, qualunque sarà la decisione del legislatore, finché avremo questo compito faremo tutto il possibile per agevolare la realizzazione di quello che sarà deciso, in termini prima di proposta e poi di decisione definitiva da parte del Parlamento sovrano. Personalmente ho ritenuto doveroso esplicitare le ragioni per le quali una collocazione di questo genere potrebbe essere, a mio avviso, foriera non di un rafforzamento, ma di un indebolimento. Credo con ciò di aver fatto il mio dovere. Non riesco più a distinguere la fonte delle richieste, però sto cercando di rispondere a tutte le domande che mi sono state rivolte. Si parlava di prodotti e di trasparenza. A mio avviso, è molto importante ribadire che il prodotto presenta due caratteristiche principali. In primo luogo - tornando all'immagine ortofrutticola che è stata evocata in precedenza - sul mercato non devono arrivare le mele marce, perché non è nemmeno bello che, se sono marce, si debba poi cercare di farlo capire; devono arrivare delle mele che hanno magari un prezzo diverso, ma che siano comunque mangiabili. In secondo luogo c'è il problema della trasparenza: chi compra deve capire che cosa compra e perché, eventualmente, paga una cosa di più e un'altra di meno, salvo magari il caso in cui addirittura paghi di più quello che vale meno. Quindi, il controllo che noi facciamo al momento è duplice, a cominciare dal prodotto, dalla sua composizione. Ad esempio, un prodotto vita, che per definizione - mantenendoci nella similitudine alimentare - è un prodotto a lunga conservazione, una polizza che accumula risparmio per vent'anni, che deve poi erogare una rendita per ulteriori vent'anni, è un prodotto che deve reggere nel tempo. Qui sta anche la complessità, la difficoltà del lavoro dell'assicuratore. Ci sono gli attivi che garantiscono nel tempo quei requisiti di sicurezza che la legge impone agli assicuratori e a noi di conservare? Il prodotto è costruito in modo tale che poi reggerà nel tempo? Oppure, per i rami danni, le riserve sono costruite in modo tale che nel tempo siano in grado di far fronte al pagamento dei sinistri? Stiamo sempre parlando - non dimentichiamolo - di specialità. Quello di assicurazione è un contratto aleatorio per definizione, quindi più specificità di questa credo non ci sia.

In conclusione, ho inteso sottoporre all'attenzione sia delle Commissioni sia del

Parlamento in generale le mie considerazioni, sperando che la mia relazione, nei limiti in cui si riterrà, possa essere in qualche modo di ausilio, e mettere in evidenza proprio questa specificità.

Per quanto riguarda i prodotti, essi devono essere destinati a durare nel tempo; la riserva deve essere tale da soddisfare le necessità. Immaginando il caso di un sinistro RC auto che a forza di gradi di giudizio della magistratura - ahimè - duri anche trent'anni, occorre chiedersi se fra trent'anni ci saranno i soldi per pagare quel poveretto che ha avuto l'incidente o gli eredi. Questo è un problema. Vorrei comunque aggiungere che il 70 per cento dei sinistri viene pagato entro l'anno.

Vorrei ora soffermarmi brevemente sulla figura dell'attuario. Tutte e tre le figure di attuario sono professionisti iscritti ad un albo, le cui regole (che sono approvate da una legge dello Stato) prevedono l'indipendenza anche nel caso si tratti di dipendenti di un'impresa, come accade in due casi, che ora spiegherò. Sono figure che nel settore assicurativo si aggiungono a quella della società di revisione. In altre parole, nel settore assicurativo c'è la società di revisione e in più c'è l'attuario revisore, che deve fare dei conti estremamente complessi per verificare sulla base di quali principi di calcolo le riserve reggono nel tempo. Sono principi che noi - non a tappeto, ma quando ci sono campanelli d'allarme - andiamo a verificare (per esempio, quale ipotesi di inflazione è stata considerata, quale durata media della vita). Andiamo a verificare anche se le ipotesi di calcolo prese a base della valutazione sono corrette o meno. Vi sono poi l'attuario incaricato del ramo vita e l'attuario incaricato del ramo RC auto. Il primo per ciascun prodotto deve certificare, innanzitutto all'Istituto di vigilanza, che quel prodotto ha degli attivi (se è ramo vita) o tariffe (se è ramo danni) tali da renderlo idoneo a non esporre a crisi il prodotto (ossia i ricavi non devono essere inferiori).

Ricordo che stiamo sempre parlando di un contratto aleatorio. Pertanto, non può non essere rilevato un elemento di specificità e di concentrazione di tematiche enormemente differenti tra loro. Il ramo vita e il ramo danni sono due mondi completamente diversi. In riferimento al progetto del Governo - e chiedo scusa se mi sto ripetendo - abbiamo cercato di dare un apporto nel processo di valutazione della situazione, fermo restando quello che poi avverrà.

Il presidente Pedrizzi ha chiesto chiarimenti sui paradisi fiscali. Nelle conclusioni della mia relazione auspico che negli altri settori, produttivi o meno, sia introdotta una normativa (quasi tutta secondaria, espressa dagli istituti di vigilanza) per i cosiddetti paradisi fiscali o legali che sia improntata alla stessa severità che c'è nel settore assicurativo, nel quale per norma tali realtà non possono esistere. Questa è la specificità di questo settore. Auspico che in una prospettiva evolutiva ciò valga in generale. Per carità, è bene non dire mai nulla, tuttavia posso assicurarvi che gli strumenti normativi del legislatore e dell'Istituto che rappresento sono molto stringenti e complessi.

Mi è stato chiesto se il mercato è solido. Ho citato i limiti previsti per il margine di solvibilità, che mi sembra siano tre volte superiori ai minimi previsti dalla legge. Il margine di solvibilità è un qualcosa in più delle riserve tecniche in quanto, proprio perché le imprese di assicurazione si caratterizzano per l'esercizio di attività aleatorie, serve a fare fronte ad eventuali imprevisti e problematiche. Il settore assicurativo al suo interno già dispone di strumenti quali la coassicurazione e la riassicurazione. Il primo pensiero di chi svolge attività assicurativa è disperdere il rischio, agendo quindi sulla base del criterio della probabilità sulla mutualità. In caso contrario, come ci hanno

insegnato all'università, non vi sarebbe differenza tra assicurazione e scommessa. Il ruolo dei consumatori è del tutto apprezzato e, se possibile, apprezzabile. Senza fare distinzione alcuna, con alcune persone si parla meglio, con altre non è possibile parlare nello stesso modo. Ad ogni modo, se si vogliono avere confronti e spiegazioni, siamo l'unica autorità dotata di un servizio per la tutela degli utenti. Interveniamo addirittura quando leggiamo sulla stampa le proteste dei consumatori. A tale riguardo, non sarebbe male che, anziché protestare sulla stampa, si avesse maggiore fiducia nelle istituzioni. Il nostro servizio è poderoso; dobbiamo far fronte a 35.000 reclami l'anno. Chiedo scusa se affronto argomenti che possono sembrarvi irrilevanti, ma con la circolare che abbiamo diramato, e che può anche sembrare banale, i reclami non sono più dirottati su un capo settore che, come si fa generalmente nelle aziende, laddove presente, nasconde la polvere sotto il tappeto. L'*internal auditing*, che è l'organo di controllo interno a ciascuna compagnia, attraverso la gestione del registro che gli è stato affidato, comunica ogni tre mesi al consiglio di amministrazione e al collegio sindacale tutti i reclami presentati (e questi arrivano anche all'ISVAP). In base ad una circolare dispositiva il problema della tutela dei consumatori viene sottoposto oggi all'attenzione di chi dirige la società. A me o a qualche mio ex collega non capiterà più di dire di non essere al corrente delle situazioni e di dover perciò chiedere informazioni. Peraltro, le relazioni vengono trasmesse sempre con la stessa periodicità.

Per carità, mi rendo conto che tutto è perfezionabile e comprendo anche lo sforzo che si sta compiendo con il nuovo assetto. Ho voluto inserire il concetto della vigilanza per gruppi di imprese proprio perché si tratta di questioni connesse tra loro. Prima vi era una vigilanza solo per le compagnie danni e un'altra solo per le compagnie vita; si creavano così compartimenti stagni che difficilmente dialogavano tra loro e le informazioni a volte erano duplici, altre volte mancavano.

Il senatore Turci ha chiesto quale sia il grado di sicurezza, paventando la possibilità che si verificasse qualcosa di analogo ai casi oggetto della vostra indagine ad un'impresa operante nel settore assicurativo. Ieri ho incontrato l'esponente forse del secondo gruppo mondiale nel settore delle assicurazioni in Germania, che mi ha chiesto se nel nostro Paese vi sono mai stati fallimenti di imprese di assicurazione vita: ho risposto di no. In Germania invece si sono recentemente verificati problemi gravi. Nel nostro Paese vi furono molteplici situazioni di crisi negli anni Settanta quando alcune compagnie, che non oso definire pirata, sorsero come funghi per sfruttare il fenomeno dell'assicurazione obbligatoria RC auto. Anche se ho una certa paura ad affermarlo, è dal 1995 che non si verificano nel nostro Paese fenomeni di questo genere. Se vi sono società che lanciano segnali di allarme (qualcosa si è verificato e c'è), interveniamo chiedendo incrementi di capitale, cercando soprattutto di prevenire il peggio. Mi sento di garantire che, nel suo complesso, il mercato è solido.

In riferimento all'attività di monitoraggio, faccio presente che se nel nostro Paese il 7,6 per cento degli investimenti delle compagnie è in azioni e in fondi di investimento, negli altri Paesi (ad esempio in Gran Bretagna e in Germania) tale livello supera il 20 per cento. Il nostro settore ha risentito della crisi che si è verificata in un momento di ribasso dei mercati azionari, ma in un modo che non ha spaventato nessuno. Il fatto che il 75 per cento delle obbligazioni è investito in titoli di Stato dei Paesi dell'OCSE, rappresenta, unitamente agli altri, un fattore di sicurezza e tranquillità.

Circa i controlli, mi sembra di aver chiarito che non abbiamo alcuna volontà né capacità

dirigistica; chiediamo soltanto di essere messi al corrente di operazioni anche molto importanti che interessano le imprese.

Secondo il senatore Turci auspicherei di avere poteri analoghi a quelli di altre autorità di regolazione e controllo; egli tuttavia manifesta preoccupazione in considerazione del fatto che proprio la carenza di tali poteri ha portato agli eventi che si sono verificati. Forse mi sono espresso male. Era intendimento fare riferimento ai poteri dell'*Antitrust*, che può avvalersi dell'ausilio della Guardia di finanza. Non abbiamo nessun problema; a mio avviso, i poteri dell'ISVAP sono completi. A livello ispettivo possiamo chiedere documentazione da esibire in caso di ipotesi di bilanci falsi. Se quando effettuano le loro verifiche ricevono la segnalazione di possesso di titoli, i nostri ispettori generalmente si recano in banca insieme ai rappresentati dell'impresa per verificare la documentazione che attesta l'esistenza di tali titoli. Per fare ciò, però, occorre sempre un consenso dell'azienda; non possiamo presentarci, chiedere la *password* del *computer*, accedere ai programmi e acquisire le notizie che ci interessano. Ripeto, intendevo fare riferimento ai poteri dell'*Antitrust* e non a quelli delle altre autorità in generale. Mi scuso se nella relazione non sono stato sufficientemente chiaro.

Il presidente Pedrizzi ha chiesto cosa si può fare nei rapporti con le autorità. Mi creda, Presidente, i rapporti di collaborazione, non solo a livello personale ma anche di uffici, sono molto buoni, perché ci si offre con criteri di trasparenza assoluta, senza pregiudizi. Se poi vi sarà la nuova Autorità di cui si parla e ne rimarremo fuori, mi auguro che instaureremo anche con essa ottimi rapporti di collaborazione, così pure se ne faremo parte.

Circa le *class action*, cioè le azioni di massa, ricorderete che per aver parlato per la prima volta di un argomento del genere in un'audizione in Senato vidi piovere su di me una tempesta di proteste dei consumatori che lamentavano di non essere rappresentati. Certamente li rappresentano, eccome. Quello che mancava allora, e che ponevo in evidenza quando si parlava dei giudici di pace e così via, era il fatto che non c'era una rappresentanza unica. Quindi, l'enormità del fenomeno era dovuta al fatto che ciascuno doveva intentare causa singolarmente. Il problema non è uno di quelli sui quali, a mio avviso, si può e si deve esprimere l'Autorità di vigilanza. Il problema è del Parlamento. Mi risulta, comunque, che si stiano già muovendo dei passi.

Spero di aver risposto a tutte le domande che mi sono state poste. In ogni caso, rimango a vostra disposizione.

MACONI (*DS-U*). Mi scusi, dottor Giannini, ma avevo chiesto di conoscere i criteri di nomina delle Autorità.

GIANNINI. Ha ragione. Lei si riferisce forse ad un caso specifico?

MACONI (*DS-U*). Parto dal caso specifico per ottenere un quadro complessivo.

GIANNINI. Senatore, cosa vuole che le dica? Anche in questo caso sono oggetto e non soggetto. Certo, se devo guardare, per esempio, alla prassi che ha portato alla mia nomina quale presidente dell'ISVAP devo osservare che è molto articolata e complessa: ci sono una proposta ministeriale, una prima deliberazione in sede di Consiglio dei ministri, il parere delle due Commissioni competenti dei due rami del Parlamento,

un'ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri e, infine, un decreto del Presidente della Repubblica. Mi sembra che tale procedura sia prevista a tutela dell'indipendenza, che poi rappresenta un requisito, per così dire, anche soggettivo. Mi permetto di dire che poi, alla fine, è sempre espressione di una volontà che al momento gode di appoggio a livello parlamentare o governativo. Dunque, se lei me lo consente, mi fermerei a queste valutazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giannini per l'ottimo contributo che ha fornito ai lavori dell'indagine conoscitiva.

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,40.