



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

BOZZE NON CORRETTE

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA IN TEMA DI AUTORITÀ
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

141^a seduta: giovedì 12 luglio 2007

Presidenza del vice presidente CALVI

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

I N D I C E**Audizione del Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	GIANNINI	Pag. 3, 14
QUAGLIARIELLO (FI)	10, 11		
SAPORITO (AN)	11, 13		
SARO (DCA-PRI-MPA)	9, 10		
VILLONE (SDSE)	13		

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Intervengono Giancarlo Giannini, Presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISPAV), accompagnato da Flavia Mazzarella, Vice Direttore Generale, Marco Cecchini, responsabile Ufficio stampa, Roberto Novelli, assistente del Presidente, e Antonio Marotti, Consigliere.

I lavori hanno inizio alle ore 15.

PROCEDURE INFORMATIVE

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in tema di autorità amministrative indipendenti, sospesa nella seduta del 28 giugno.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4 del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del presidente dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito. Come lei sa, il Presidente del Senato ha autorizzato questa Commissione a svolgere un'indagine conoscitiva in tema di riordino di autorità amministrative indipendenti al fine di integrare l'istruttoria legislativa per l'esame in sede referente del disegno di legge n. 1366 d'iniziativa governativa, che prefigura un diverso assetto dei sistemi di regolazione e controllo affidati a istituzioni pubbliche connotate da particolari requisiti.

GIANNINI. Signor Presidente, voglio innanzitutto ringraziare lei e i senatori per l'opportunità che mi viene offerta. Illustrerò un documento che consegnerò agli atti della Commissione.

Desidero esprimere il conforto che reca al nostro Istituto il dibattito in quest'autorevolissima sede, in quanto ci dà la possibilità di esprimere le nostre valutazioni. Peraltro, desidero sottoporre all'attenzione della Commissione il fatto che da recenti notizie di stampa un nuovo disegno di legge recante disposizioni in materia di credito al consumo e vigilanza su assicurazioni private, varato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 6 luglio scorso e del quale non è noto un testo ufficiale, prevede anch'esso, al di fuori del tema che qui è affrontato in via generale sulle varie

Autorità indipendenti, la soppressione dell'ISVAP e la conseguente attribuzione dei compiti esercitati alla Banca d'Italia e alla CONSOB.

La sottesa urgenza di porre in liquidazione questa sola Autorità – iniziativa sulla quale mi permetterò di esprimere qualche valutazione solo in sede di conclusioni – ha rafforzato la mia convinzione sulla necessità di dedicare questa prima parte dell'audizione a illustrare i compiti e le linee guida delle attività espletate dall'Autorità negli ultimi anni anche per un doveroso senso di riconoscenza nei confronti di tutti coloro, dirigenti, funzionari e impiegati, che le hanno realizzate.

L'ISVAP, come Autorità deputata a esercitare vigilanza sul mercato assicurativo, ha e persegue un duplice obiettivo: assicurare la stabilità del mercato e garantire la correttezza dei comportamenti di quanti operano nel settore a tutela dei diritti del consumatore. La natura, i compiti e i poteri dell'ISVAP (senza entrare nel merito delle singole disposizioni normative che si sono recentemente succedute) al momento scaturiscono da un quadro regolamentare che pone al centro del sistema l'ISVAP quale Autorità indipendente che vigila sul mercato assicurativo, con ampi poteri di indagine, prescrittivi e sanzionatori; l'Istituto è inoltre delegato a emanare regolamenti di attuazione del Codice delle assicurazioni; il quadro regolamentare attua inoltre una riattribuzione di competenze tra Autorità competenti in materia di mercati finanziari seguendo, per la vigilanza sulla trasparenza e correttezza dei comportamenti, l'approccio per finalità.

Tralascerò di menzionare l'ampiezza della funzione di vigilanza, in quanto riguarda 176 imprese che esercitano la loro attività in Italia. Senza entrare nel merito, segnalo che l'Istituto vigila inoltre su 70 imprese straniere in regime di stabilimento e su ben 850 che operano in regime di prestazione di servizi. Ricordo che sono oltre 200.000 gli intermediari che, sulla base del nostro ultimo regolamento, sono iscritti al Registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi.

Ritengo che sia abbastanza superfluo richiamare l'attenzione della Commissione sull'importanza del settore assicurativo, ma occorre ricordare che esso contribuisce al Prodotto interno lordo (PIL) nella misura del 7,2 per cento. Desidero anche ricordare che in Italia non si ha memoria di un fallimento di un'impresa assicurativa operante nel ramo vita e, negli ultimi dieci anni, nemmeno di una del ramo danni. Il risultato d'esercizio di questo settore negli ultimi anni è sempre stato positivo e la sua solidità è stata confermata anche dal Fondo monetario internazionale nel *report* conclusivo del gennaio 2006. Questo settore sta vivendo nell'ultimo quinquennio un'evoluzione notevolissima: si pensi che nel periodo 2003-2006 l'Autorità ha istruito e definito 118 procedimenti tra autorizzazioni all'esercizio dell'attività assicurativa, fusioni, scissioni, trasferimenti di portafogli, passaggi di pacchetti azionari di controllo. Il mondo assicurativo sta quindi vivendo una movimentazione del tutto analoga a quella del settore bancario.

Un particolare sviluppo si è verificato nel ramo vita, che oggi rappresenta circa il 65 per cento della raccolta complessiva. Questo fenomeno ha portato ad assimilare tale settore all'attività finanziaria, soprattutto per ef-

fetto delle polizze a maggior contenuto finanziario: mi riferisco alle polizze *unit* ed *index linked* e ai contratti di capitalizzazione. Tuttavia, la restante componente dei tradizionali prodotti vita è rappresentata dalle forme di assicurazione sulla durata della vita umana che si caratterizzano per la presenza della componente demografica; inoltre l'erogazione delle prestazioni di questi ultimi contratti si attua spessissimo attraverso una rendita. Si tratta di prodotti sicuramente abbastanza diversi da quelli finanziari. Non c'è invece nessuna connessione o possibilità di assimilazione del ramo danni ai prodotti finanziari.

Nel 2003 abbiamo realizzato un'importante ristrutturazione organizzativa, dividendo i settori di vigilanza per gruppi assicurativi al fine di ottenere una visione completa dell'attività svolta da ciascun gruppo (vita e danni); le attività di tutela dei consumatori sono state concentrate in un unico servizio; è stato realizzato un servizio di vigilanza ispettiva; il sistema informativo è stato rivisitato a 360 gradi; tra l'altro ci siamo preoccupati di accrescere la trasparenza delle decisioni dell'Autorità con le valutazioni della proporzionalità dell'intervento rispetto al suo impatto sul mercato. Lo stesso per quanto riguarda la trasparenza dei comportamenti dei soggetti vigilati nei confronti degli utenti, tant'è vero che le nostre varie iniziative vengono pubblicate mensilmente sul bollettino dell'Autorità.

L'attività regolamentare che è stata svolta è, a mio avviso, molto significativa, innanzitutto in riferimento alla RC auto; comunque, tornerò sul tema successivamente perché riguarda le tasche di oltre 40 milioni di automobilisti. In aggiunta ai provvedimenti di liberalizzazione di cui oggi si parla, abbiamo, come in precedenza, assunto numerose iniziative in questo ambito: abbiamo liberalizzato l'attestato di rischio, l'unico documento che consente la mobilità dell'assicurato, dato che senza attestato di rischio non ci si può rivolgere a un altro assicuratore. Precedentemente l'attestato di rischio poteva essere ritirato presso un agente solo tre giorni prima della scadenza, mentre oggi abbiamo imposto che pervenga a casa dell'assicurato 30 giorni prima della scadenza. Stiamo inoltre formulando una proposta di abolizione del tacito rinnovo proprio per consentire una maggiore mobilità degli utenti, dei consumatori e degli assicurati perché solo il tal modo riteniamo si possa sviluppare una maggiore concorrenza.

Abbiamo fornito un grande contributo per l'avvio della procedura di risarcimento diretto e la realizzazione del progetto preventivo RC auto, che consentirà di confrontare i vari preventivi e le varie possibilità di copertura delle varie compagnie.

Sulla trasparenza dei contratti vita, nel 2005 è stato emanato un regolamento che ha in parte rivoluzionato questo settore e che, tra le altre cose, ha obbligato le compagnie a redigere una scheda sintetica che, in luogo delle note informative e dei prospetti composti di 70 o 80 pagine, raggruppa in tre pagine le caratteristiche essenziali di ciascun prodotto sulle quali il consumatore deve porre la sua attenzione. Sono state, inoltre, introdotte novità per la gestione dei reclami dei consumatori, su cui fornirò ora qualche ulteriore dato. Sull'attività d'intermediazione nell'ultimo anno abbiamo concentrato la nostra azione: dopo aver disciplinato, limi-

tandola, l'attività attraverso le reti distributive piramidali, le cosiddette *multilevel* (che avevano dato origine a molte problematiche, simili a catene di Sant'Antonio), è stato emanato nel 2006 il regolamento sull'intermediazione assicurativa che, come vedremo, ci ha scatenato contro il mercato.

I controlli sui soggetti vigilati sono di natura patrimoniale, finanziaria e ispettiva e mirano a garantire la sana e prudente gestione dell'impresa assicurativa, in modo particolare il cosiddetto margine di solvibilità di gruppo, l'attendibilità dei dati trasmessi e così via. Nel 2006 le verifiche documentali hanno generato interventi nei confronti di 155 imprese; 106 sono stati gli accertamenti ispettivi, per ben 2.800 giornate-uomo. Agli accertamenti sono seguite 99 lettere di rilievi e 80 atti di contestazione.

La tutela degli utenti è un altro dei cardini della nostra attività e l'ISVAP ha da sempre uno specifico servizio tutela clienti. Per dare una misura del fenomeno, si consideri che nel 2006 sono pervenuti alle imprese circa 70.000 reclami, il 40 per cento dei quali ha avuto un esito positivo per il consumatore (nel senso che si è raggiunto un accordo); in questo contesto l'Autorità, che con un regolamento aveva già istituito un registro dei reclami con l'obbligo di portare a conoscenza del consiglio d'amministrazione le varie problematiche in base alle quali lo stesso deve riferire trimestralmente all'ISVAP, è intervenuta su circa 25.000 reclami che nel 70 per cento dei casi si riferivano alla RC auto ed in particolare alla liquidazione dei sinistri.

Le sanzioni sono cresciute esponenzialmente in conseguenza della riorganizzazione della vigilanza e della severità con la quale viene espletata l'attività. Nella documentazione che consegno alla Commissione è riportata una tabella dalla quale si evince che tra il 2002 e il 2006 gli importi incassati sono cresciuti di 20 volte, arrivando nel 2004 a una punta di oltre 37 milioni di euro. Dal 2006 il codice consente all'Autorità di rendere pubblici gli operatori sanzionati e questo dà un'idea del lavoro che viene svolto: è una pubblicazione che ha evidenti effetti sulla reputazione. In parole povere, dal 2003 al 2006 le imprese assicurative hanno pagato circa 120 milioni di euro; non parliamo di sanzioni irrogate, i cui dati sono sempre da verificare, ma di somme pagate. Il 90 per cento di tale importo riguarda la RC auto e va, quindi, a beneficio del fondo di garanzia per le vittime della strada, anche se poi si hanno delle ripercussioni sull'entità delle tariffe perché si paga un *quid* su questo.

Desidero ancora evidenziare l'importante intervento nel contesto internazionale dell'Autorità: il segretario generale del CEIOSP (Comitato delle autorità di vigilanza sulle assicurazioni e sui fondi pensioni) è un nostro dirigente.

Desidero ricordare gli sforzi compiuti per un ammodernamento del settore, a volte anche anticipando le indicazioni che stavano maturando in ambito europeo. Un esempio emblematico, che ha portato all'attuale situazione di mercato, è il regolamento sull'intermediazione assicurativa; si tratta – lo ricordavo anche prima – di una disciplina veramente rivoluzionaria, anche se non abbiamo inventato nulla, perché essa deriva dalla di-

rettiva europea e dal codice delle assicurazioni. La sua adozione ha comportato scioperi e attacchi vari, fino al ricorso al TAR presentato dall'Associazione nazionale fra le imprese assicurative (ANIA), da 84 compagnie dall'Associazione italiana di *brokers* di assicurazione (AIBA) e dal sindacato nazionale agenti di assicurazione (SNA). Il TAR del Lazio ci ha dato completamente ragione.

A proposito della RC auto, è vero che le tariffe sono molto elevate. È un aspetto che più volte, sin dalla prima relazione pubblica, ho denunciato; abbiamo adottato molti provvedimenti per favorire una maggiore concorrenza, però non può essere ignorato che nessun soggetto – né il Parlamento, né il Governo, né l'ISVAP – può intervenire in merito, in quanto esiste la libertà tariffaria sancita dall'Unione europea. Ciò trova conferma nel fatto che il nostro Paese è sottoposto a procedura d'infrazione perché l'ISVAP ha irrogato sanzioni nei confronti di sei compagnie che chiedevano premi assolutamente abnormi (parlo di 10.000 euro annui) ad automobilisti residenti nel Sud d'Italia. Poiché la tariffa è libera, è stata appunto avviata nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione per presunta contrarietà ai principi comunitari dell'obbligo generalizzato a contrarre a carico delle compagnie, previsto nel nostro ordinamento.

Desidero esprimere qualche considerazione sul modello di riforma delle autorità indipendenti. Ho già avuto occasione, in precedenti audizioni presso le Commissioni di Camera e Senato, di esporre il mio punto di vista, che ripeterò anche in questa sede. Sul complesso delle disposizioni volte a disciplinare in modo uniforme la generalità delle autorità indipendenti in materia di criteri di nomina, regimi di incompatibilità e durata in carica dei componenti di vertice esprimo con convinzione un giudizio positivo. Il documento che consegno agli atti contiene altre considerazioni sugli argomenti citati che potranno essere valutate dopo un'attenta lettura. A mio avviso, in questo contesto, sul piano della regolazione esiste ancora la necessità di omogeneizzare maggiormente alcuni aspetti che sono legati e disciplinati dai codici TUB (testo unico bancario), TUF (testo unico dell'intermediazione finanziaria) e CAP (codice delle assicurazioni private). Soprattutto, sotto l'aspetto sanzionatorio esistono delle difformità che potrebbero essere opportunamente condotte a una maggiore omogeneità. Allo stesso modo, rimando alle considerazioni già svolte in merito alla terzietà di un organo per applicare le sanzioni.

Sugli aspetti della vigilanza, i modelli oggi adottati in Europa variano tra un assetto di competenza soggettiva, come quello applicato attualmente in Italia, in Spagna, in Francia, in Grecia e in molti altri Paesi, e il modello del regolatore unico caratteristico del Regno Unito, della Germania e della Svezia. In realtà, il modello di finalità proposto dal disegno di legge al momento trova applicazione in Europa nella sola Olanda.

A mio avviso, in caso di perfetta coincidenza dell'attività assicurativa con quella finanziaria, il modello sarebbe ineccepibile. Quindi, il modello può certamente essere applicato ma la difficoltà risiede nella sua applicazione ai rami danni. Parlare dei rami danni (dall'RC auto, ai rami infortuni e ai rami incendi) come espressione di un'attività finanziaria è molto dif-

ficile. Si consideri che attualmente due terzi della raccolta premi, e quindi dei rischi assunti, provengono da imprese multiramo, cioè da gruppi che al loro interno hanno imprese sia vita sia danni; quindi, operare una distinzione non è facile.

Dal punto di vista della scissione delle competenze, è ovvio che la vigilanza di stabilità in fondo non è difficile. È chiaro, infatti, che la stabilità non può che portare a raggruppare in un'unica Autorità di vigilanza la valutazione di tutti i prodotti, siano essi assimilabili o meno alla finanza, soprattutto per quanto riguarda i prodotti dei rami danni.

Io non riesco a intravedere con semplicità una soluzione in questo campo, dove occorrerebbe poter dare un assetto adeguato all'attività di controllo della trasparenza ed in termini più generali della tutela degli utenti e di controllo della operatività degli intermediari. In questo caso, il nuovo assetto comporterebbe un'articolazione degli interventi di Autorità differenziati in funzione della natura dei prodotti venduti. In merito, si consideri che la prevalente massa degli agenti iscritti all'Albo al 31 dicembre 2006 aveva un mandato sia per il ramo vita sia per i rami danni; che nei rami danni operavano circa 20.000 soggetti, mentre nel ramo vita erano circa 6.300; che per il 90 per cento, la produzione nei rami danni è riconducibile ad agenti e *broker*.

Scusandomi se non sono riuscito a fornire una rappresentazione più calma e più nitida, quale avrei voluto, giungo alle conclusioni. Il panorama internazionale dei modelli di vigilanza, soprattutto in Europa, indica le linee di tendenza prevalenti nei Paesi appartenenti, come noi, alla Comunità europea.

Desidero richiamare la vostra particolare attenzione sulla recente decisione di inserire in un altro disegno di legge una norma specifica riguardante la soppressione della sola ISVAP, decisione che non può esimersi dallo svolgere qualche ulteriore considerazione, di merito e di metodo. A fronte di questi due disegni di legge quasi in corsa tra di loro, magari nell'idea che il secondo arrivi prima dell'altro, nei fatti si rischia di passare da un disegno organico di riforma, quale quello sottoposto alla vostra autorevole attenzione, ad una riforma a bersaglio unico. Questa riforma «dedicata» mancherebbe però l'obiettivo più importante del progetto di riforma, quello della semplificazione. Invece di semplificare si produrrebbe una complicazione, perché le autorità finanziarie non sarebbero più le due sole previste dal disegno di legge n. 1366, cioè Banca d'Italia e CONSOB, ma sopravviverebbero i compiti svolti da COVIP in materia previdenziale e non si attuerebbe la stessa soppressione delle competenze dell'UIC in materia di antiriciclaggio. La criticità, che già si intravede nel modello proposto dal disegno di legge n. 1366, con il nuovo provvedimento sarebbe ancor più accentuata. Chi interverrà sugli intermediari? Se venderanno una polizza previdenziale sarà la COVIP, mentre non è chiaro chi interverrà se sarà venduta una polizza nei rami danni o se nascerà un problema in materia di antiriciclaggio. Tale nuovo modello, quindi, creerebbe un'ulteriore complicazione.

Desidero ricordare che tutti gli scandali che hanno interessato centinaia di migliaia di risparmiatori nel corso delle vicende Cirio, Parmalat e *Bond* argentini non hanno mai interessato il settore assicurativo: non c'è un assicurato che abbia perso un euro in funzione di questi avvenimenti. Non vorrei che questa accelerazione dell'ammodernamento potesse sembrare quasi un'adesione alla ribellione (da me così definita per l'asprezza dei toni) con la quale i soggetti vigilati stanno reagendo nei confronti dell'Autorità di vigilanza. Per non parlare, poi, di una implicita delegittimazione, nonostante la quale noi continuiamo a lavorare come sempre, cercando di svolgere i nostri compiti.

Quale conferma autorevole che la mia relazione non è frutto di una valutazione mia personale o di noi tutti che lavoriamo all'ISVAP, riporto le due frasi conclusive del referto dalla Corte dei Conti nei giorni scorsi presentato al Parlamento sull'attività dell'ISVAP nel 2006. Tale frasi recitano che: «Se, come si osservava nei precedenti referti, la vocazione della vigilanza sta proprio nel garantire la crescita del sistema nella stabilità, che è il presupposto di un mercato competitivo ed efficiente, può senz'altro dirsi che l'impegno, profuso dall'ISVAP, nel corso di questi ultimi anni, non solo ha realizzato detta finalità ma, al contempo, ha garantito la capacità delle compagnie di far fronte, nel tempo, agli impegni assunti nei confronti degli aventi diritto, nonché la correttezza del comportamento degli operatori nei confronti dell'utenza. E ciò con un'attività notevole, dispiiegata non solo nel versante operativo, con grande efficacia, ma anche a livello normativo: si pensi che, solo nell'anno 2006, l'Istituto ha emanato ben sei regolamenti e altri provvedimenti a carattere generale, sicché potrebbe apparire non del tutto coerente la previsione di una soppressione dell'ente o di uno smembramento delle sue competenze».

Vi ringrazio ancora per l'attenzione e resto a vostra disposizione per ogni chiarimento o domanda che gli onorevoli senatori volessero pormi.

PRESIDENTE. Presidente Giannini, la ringrazio perché è stato non soltanto sintetico ma anche esauriente, in quanto ho avuto l'opportunità di seguire il suo intervento nel documento da lei fornito.

Tutti gli argomenti sono stati affrontati in modo adeguato e congruo, e questo è ulteriore motivo di apprezzamento per la sua relazione.

SARO (*DCA-PRI-MPA*). Certamente è strano che mentre in questa sede si discute del riordino delle autorità di vigilanza, contestualmente il Governo Prodi inserisca in un altro provvedimento una norma che prevede la soppressione della sola ISVAP. Ripeto: chiaramente, c'è qualcosa di strano. Presidente Giannini, lei è a conoscenza delle ragioni per le quali il Governo, mentre noi discutiamo del riordino complessivo dell'autorità di vigilanza, abbia inserito in un altro provvedimento una norma che prevede la soppressione della sola ISVAP?

In secondo luogo, sono molto perplesso – e questo è un giudizio chiaramente politico – circa il trasferimento alla Banca d'Italia delle competenze in termini di vigilanza che oggi fanno capo all'ISVAP e alla CO-

VIP. Sono convinto che ci troviamo di fronte ad un conflitto d'interessi: la Banca d'Italia è controllata dalle banche, perché suoi azionisti sono appunto le maggiori banche italiane, le quali sono inoltre azioniste delle maggiori assicurazioni italiane. Dunque, come si può pensare di trasferire la vigilanza alla Banca d'Italia, che è controllata dalle banche?

PRESIDENTE. Senatore Saro, mi perdoni l'interruzione: ascolto sempre con grandissima attenzione le sue considerazioni, perché sono apprezzabili, ma vorrei ricordare che la premessa deve servire a formulare la domanda.

SARO (*DC-PRI-MPA*). Chiedo scusa, signor Presidente: questa era la premessa in seguito alla quale intendevo chiedere all'audito cosa pensa di questo trasferimento di competenze ad una struttura che diventa controllore controllato.

Vorrei sapere inoltre se è stata sviluppata un'importante iniziativa di controllo. Lei ha detto che nessuna società assicurativa è fallita: avete svolto in questi anni qualche funzione specifica di controllo nei confronti di UNIPOL?

Desidero poi rivolgerle un'ultima domanda: per quanto riguarda il modello maggiormente presente in Europa, ritiene che sarebbe migliore la costruzione di un'autorità di vigilanza che assuma le competenze oggi spettanti a ISVAP e COVIP?

Evito di porle altre domande, perché poi farei commenti politici.

PRESIDENTE. L'importante è formulare domande, senatore Saro, non svolgere considerazioni.

QUAGLIARIELLO (*FI*). Signor Presidente, intendo aderire al suo invito ad essere il più possibile sintetici.

PRESIDENTE. Non vorrei interrompere nessuno degli oratori, senatore Quagliariello, ma dovevo sollecitarvi a formulare domande.

QUAGLIARIELLO (*FI*). Signor Presidente, credo che formulare domande precise sia un segno di rispetto dovuto al nostro ospite.

Innanzitutto, premetto di aderire alle questioni poste dal collega Saro; vorrei, però, sottoporre brevemente un problema alla Commissione e pertanto mi rivolgo anche ai colleghi. Mi sembra che – al di là delle frasi finali della relazione parlamentare che ci è stata letta e indipendentemente anche dall'approfondimento della materia, che comunque va fatto – ci troviamo in una strana situazione istituzionale. Qui, infatti, stiamo discutendo di un provvedimento e stiamo svolgendo audizioni, mentre il Governo ha già in parte risolto i nostri problemi attraverso un altro disegno di legge, che propone la soppressione di una sola autorità. Se ho compreso bene i termini della questione – e vorrei solo una conferma in tal senso – questa sorta di provvedimento parallelo tra l'altro non opera affatto una

semplificazione, perché trasferisce le competenze alla Banca d'Italia e alla CONSOB senza risolvere il problema di altre autorità esistenti. Questo è un problema istituzionale che dobbiamo porci: stiamo discutendo di un provvedimento di semplificazione mentre sono già stati compiuti alcuni passi in altri testi, passi che da una parte ci limitano nella nostra iniziativa parlamentare e dall'altra risolvono il problema della semplificazione complicando le cose. D'altra parte, questo accade anche nel provvedimento al nostro esame, che prevede nuove Authority a fronte di quelle abrogate.

PRESIDENTE. Lei fa riferimento al disegno di legge n. 1366 che prevede la soppressione, almeno per quanto di mia conoscenza, non di una ma di due *Authority*.

QUAGLIARIELLO (FI). Però prevede la costituzione di una nuova *Authority* in tema di trasporti.

PRESIDENTE. Lei ha posto – giustamente – un problema di merito, che sarà oggetto di valutazione nel momento in cui affronteremo il nocciolo della questione.

QUAGLIARIELLO (FI). Mi sembrava il caso di richiamarlo all'attenzione dei colleghi, nel momento in cui abbiamo sentito cose francamente non condivisibili.

PRESIDENTE. Volevo soltanto rimarcare il fatto che non si trattava propriamente di una domanda indirizzata al nostro ospite.

QUAGLIARIELLO (FI). No, infatti, signor Presidente, però ho voluto sottolineare questo punto.

SAPORITO (AN). Signor Presidente, forse sono stato l'unico ad assistere ad ogni audizione, ognuna delle quali è stata rilevante al fine di orientare questa Commissione circa il disegno di legge governativo all'ordine del giorno, relativo alla riforma delle autorità indipendenti, di cui è relatore il collega senatore Villone.

Anch'io vorrei chiedere qualche chiarimento. Quando si è cominciò a parlare di costituire tali autorità indipendenti per introdurle nel nostro ordinamento (ricordo che questo accade nel 1990-1992), si delinearono anche i settori nei quali si sarebbe dovuto intervenire. Uno dei settori essenziali era costituito dalla previdenza (con la quale non si intende soltanto quella attualmente svolta dalla COVIP o dal Comitato che si occupa degli istituti e quindi dei fondi di previdenza) ma anche dal mercato assicurativo. In quest'ultimo, infatti, è più nota l'assicurazione della responsabilità RC auto, ma importantissimo – come ricordava il presidente Giannini – è l'altro aspetto riguardante il ramo assicurazioni sulla vita, nel quale, tramite istituti privati o meno, i cittadini fanno investimenti. Si affermò quindi che questi due grandi settori, non potendo presentare caratteristiche

comuni agli altri, dovessero far capo ad un ente di regolazione indipendente. Così nacquero COVIP e ISVAP, per un'intuizione del Governo di centro-sinistra di allora, i cui membri (Amato, Ciampi e altri) individuavano questi settori come da garantire tramite enti di questo tipo e non attraverso strutture amministrative ordinarie.

In base all'esperienza che abbiamo vissuto, faccio presente che il settore assicurativo, fino a dieci anni fa, era uno dei più deboli: si diceva che fosse quello più esposto a imbrogli e vessazioni alle spalle dei cittadini. Da dieci anni a questa parte, però, probabilmente in corrispondenza all'entrata a regime dell'ISVAP, in questo settore hanno cominciato ad esservi maggior regolazione e maggior controllo: infatti noi utenti, nonostante ci lamentiamo sempre dei prezzi e del livello qualitativo dei servizi, in realtà veniamo costantemente aggiornati e vi è grande trasparenza in quest'area. Sarei quindi contrario, in linea di massima, alla soppressione dell'ISVAP, come anche a quella della COVIP: considerate, infatti, che i settori previdenziale e assicurativo (che riguardano entrambi l'uomo, sia come persona che come famiglia, ma anche l'investimento del denaro dei cittadini) dovrebbero andare nelle mani della CONSOB, che già non riesce a star dietro a tutti i problemi che deve gestire (dalle regolazioni ai controlli da effettuare) e della Banca d'Italia.

Insomma, è giusto coprire tutte le necessità, anche rivolgendosi alla Banca d'Italia, ma dobbiamo ricordare che questa non è riuscita a risolvere nemmeno le urgenze più semplici. Voglio ricordare la denuncia effettuata da parte di una cittadina privata che, per aver subito un imbroglio da parte di una banca locale, si è rivolta alla Banca d'Italia, la quale, interpellata da me personalmente in qualità di senatore, ha risposto attraverso il direttore generale dell'epoca di non poter far niente, in quanto il fatto, non essendo di competenza della banca centrale, costituiva un problema della banca locale. Sforiamo il ridicolo a voler mettere i risparmi dei cittadini – nel settore assicurativo o previdenziale – nelle mani della Banca d'Italia, che invece dovrebbe occuparsi di portare a termine correttamente i compiti che già le sono stati affidati.

Questa prevista destinazione, a mio avviso, va combattuta ed è quanto abbiamo intenzione di fare il mio Gruppo ed il mio partito ed io, perché riteniamo utile mantenere la ripartizione che ricalca da vicino il modello europeo. Anzi, come il Presidente ed i colleghi ricorderanno, quando si propose di includere nella Costituzione un principio riguardante le autorità, uno dei settori maggiormente interessati era quello del risparmio (con il quale si intendono anche quello previdenziale ed assicurativo).

Quindi, presidente Giannini, prendo atto di quanto lei ha affermato e confermo le nostre linee. Non ci spaventa l'iniziativa del Governo, perché l'Esecutivo può agire come crede, ma ricordo che il provvedimento che mirava all'accorpamento degli enti di formazione non ha avuto risultati in quanto sono scaduti i termini, tant'è che i suddetti enti esistono ancora. Allo stesso modo il Governo sembra intenzionato a riunire anche gli enti previdenziali. A volte ho la sensazione che il Governo voglia spaventare soggetti e categorie, comunque non ci facciamo intimidire e cercheremo

di portare avanti le nostre convinzioni in sede di esame del disegno di legge.

PRESIDENTE. Senatore Saporito, ovviamente non ho titoli per interloquire in questo momento con lei sulle valutazioni di merito che ha espresso. Credo però che sia mio dovere ricordare che la Banca d'Italia è una delle nostre istituzioni più prestigiose. Può essere emerso un problema di competenza, nato da un'interlocuzione che lei ha avuto con la Banca d'Italia stessa.

SAPORITO (AN). Dico pubblicamente quello che è successo in Banca d'Italia.

PRESIDENTE. Ripeto: vorrei che tenesse conto che la Banca d'Italia è una delle istituzioni più prestigiose del nostro Paese, con riconoscimenti anche internazionali. Il suo giudizio mi è sembrato un po' *tranchant*.

SAPORITO (AN). Presidente, lei mi deve consentire di dire che impropriamente si ipotizza che la Banca d'Italia diventi soggetto primo, insieme ad altri organismi, deputato al controllo sull'andamento finanziario delle autonomie locali. Il grande buco nero della spesa pubblica non sta infatti nell'Amministrazione centrale, ma in quelle locali. Ho avuto notizia della proposta di affidare il controllo dell'andamento delle finanze locali e regionali a Banca d'Italia; questo configurerebbe già un grande compito.

PRESIDENTE. Che la Banca d'Italia sia impegnata in questo momento in compiti molto vasti è vero; è altrettanto vero che li adempie con grande intelligenza e solerzia.

SAPORITO (AN). Mi fa piacere che lei dica questo. Non so se ha fatto lo stesso quando il Governatore era Fazio, che mi pare fu accusato d'altro.

PRESIDENTE. Una cosa è l'istituto, altra sono gli uomini. D'altra parte, in questo momento quelle vicende sono oggetto di valutazione dell'autorità giudiziaria e credo che bisognerebbe lasciar sospese le valutazioni in relazione a questo aspetto.

Da ultimo, senatore, dato la nostra lunga amicizia e la stima reciproca, vorrei ricordare che con l'istituzione della Banca centrale europea ovviamente le funzioni delle banche centrali nazionali sono state fortemente diminuite e pertanto le stesse possono essere anche utilizzate per svolgere altri compiti istituzionali, ma affronteremo in seguito tale argomento.

VILLONE (SDSE). Signor Presidente, dopo aver santificato la Banca d'Italia, ritengo che potremo illustrare le nostre valutazioni sull'istituto prossimamente, quando il Governatore Mario Draghi sarà nostro ospite.

Signor Presidente, sarò molto breve nell'esprimere le mie considerazioni perché il tempo a nostra disposizione è limitato. Condivido in parte quanto è stato affermato dal presidente Giannini riguardo al fatto che l'obiettivo della semplificazione del disegno di legge governativo è perseguito solo parzialmente; su questo per la verità ha ragione. Condivido altresì la sua lettura sulle due filosofie (autorità di settore o autorità generaliste) ed io per la verità sono a favore delle autorità generaliste.

Ritengo che non debba essere motivo di preoccupazione il fatto che sia stato approvato dal Consiglio dei ministri un ulteriore disegno di legge, perché questo affronta un argomento settoriale. Quindi, nessuno vuole il male dell'ISVAP; vorrei fosse chiaro che non c'è il cattivo che vuole sparare all'ISVAP. Sembra infatti che sia quasi in atto una congiura: si dice che il Governo congiura ai danni dell'ISVAP, ma certamente non è così. Nessuno pensa che le funzioni dell'Autorità debbano sparire; il problema è che finora, pur essendo un'autorità di vigilanza, non ha risposto alla domanda che forse interessa di più i cittadini, quella cioè di una vera Autorità della concorrenza e del mercato.

Lei, presidente Giannini, non può semplicemente dire che in Italia le tariffe sono le più alte d'Europa e lasciare che tale situazione resti immutata. Questo fenomeno si verificherà pure per qualche motivo, dato che di certo in Germania gli imprenditori del settore non sono più buoni di noi. Quando l'unica vera sanzione alle assicurazioni è stata erogata dall'*Anti-trust* e poi è intervenuto il ministro Bersani con la sua cosiddetta «lenzuolata» di liberalizzazioni per introdurre qualche modifica a tutela della concorrenza, ritengo che a lei debbano fischiare le orecchie! Questa è oggi la debolezza dell'ISVAP.

Noi non abbiamo bisogno di una mera autorità di vigilanza, perché tale funzione può essere svolta anche da altri enti. Come ricordava il senatore Saporito, per quel tipo di funzione non è nemmeno necessario un soggetto quale l'autorità: quella scelta infatti fu adottata in un'epoca in cui c'era la moda delle autorità, che adesso per fortuna non c'è più. Abbiamo bisogno invece di qualcuno che sia il cane da guardia del mercato a tutela dei consumatori e che persegua tale obiettivo sul serio. Quindi, o lei ha una risposta su tutto questo o non si può meravigliare che qualcuno voglia sopprimere l'ISVAP.

GIANNINI. Avviandomi a rispondere ai quesiti che mi sono stati rivolti, vorrei rilevare anzitutto che il senatore Saro pone delle domande a me senza che io abbia molti elementi di risposta. Certo, vedo qualche collegamento tra il quesito inerente le ragioni della eventuale soppressione dell'ISVAP e la considerazione formulata in seguito.

Per quanto riguarda un'ipotesi di conflitto d'interessi fra l'attività della Banca d'Italia e dell'ISVAP, è bene ricordare che entrambi gli istituti sono soprattutto a presidio della stabilità del mercato. Cercando in parte di anticipare una risposta al senatore Villone, vorrei chiarire che queste autorità svolgono la funzione di tutela del risparmio bancario e assicurativo; tale risparmio certamente non si realizza attraverso l'RC auto,

ma con le polizze vita. A questo proposito, vorrei solo ricordare che l'accumulo di premio di una polizza vita tradizionale può avere una durata di 20-30 anni, cui può far seguito l'erogazione della rendita per altri 20 anni, considerato l'allungamento della durata della vita umana. Lo stesso ragionamento vale per quanto riguarda il risparmio previdenziale puro, cioè dei lavoratori. In questo settore vanno dunque tutelati interessi economici di grande rilievo in un arco di tempo che però rende difficile tale tutela. Ogni prodotto assicurativo è sottoposto all'analisi dell'attuario incaricato. Per la fretta ho dovuto omettere che siamo intervenuti su tantissimi prodotti inibendo la prosecuzione della commercializzazione o, se abbiamo avuto modo di studiarli prima, addirittura proibendola.

Mi è stato chiesto qual è stata la funzione dell'ISVAP in merito al caso UNIPOL. Noi siamo intervenuti in questa problematica in quanto la Banca d'Italia ha chiesto un parere circa la componente assicurativa, cioè in merito alle singole operazioni con le quali la compagnia garantiva la capacità patrimoniale di sopportare quell'operazione. Tale parere non è stato frutto di un'attività di controllo normale, documentale o ispettiva. L'ISVAP, quindi, dopo aver svolto valutazioni in base alla documentazione che man mano veniva inviata dall'UNIPOL, ha espresso le sue considerazioni su ciascuna operazione e poi le ha trasmesse alla Banca d'Italia che ha emesso il suo parere definitivo. A mio modo di vedere, non vi è alcuna connessione tra questo ed eventuali problemi dell'ISVAP.

Mi pare che il senatore Quagliariello abbia fatto delle valutazioni alle quali non debbo fornire una risposta: è un problema interno a questa onorevole Commissione.

Per quanto riguarda il quesito del senatore Saporito, che comunque ringrazio per questa difesa che fa dell'autorità, desidero ricordare con la Banca d'Italia abbiamo una collaborazione costante. I punti di contatto fra settore bancario e assicurativo sono principalmente nella funzione distributiva, svolta dalla banca *assurance* i cui sportelli oggi vendono una marea di prodotti con particolari caratteristiche finanziarie, denominati *unit* ed *index linked*. Abbiamo una collaborazione piena ed ottima.

Rispondendo al senatore Villone, faccio presente che non viviamo alcun complesso di vittimismo: non lamentiamo che qualcuno ci voglia sparare alla fronte o alla schiena, però ho letto la relazione nella quale lei affermava – e lo ha anche ribadito, sia pure con valutazioni molto succinte – che l'ISVAP non faceva nulla sulla concorrenza. Ora, mi permetto di dissentire ricordando che l'*Antitrust* ha il compito specifico di tutelare la concorrenza. L'ISVAP non ha questo compito istituzionale: deve garantire la stabilità del mercato e quando le imprese non falliscono questo è anche un merito dell'organo di controllo. L'ISVAP ha un altro compito istituzionale: quello di tutelare gli utenti e noi abbiamo preso una marea di provvedimenti; prima delle «lenzuolate», alle quali lei fa riferimento e per le quali esprimo il mio apprezzamento – già ribadito in precedenza –, per la tutela dei consumatori, al di là dei reclami, con le sanzioni (le cui entità sono stabilite dalla legge) in tre anni abbiamo incassato circa 120 milioni di euro, come ho ricordato prima. Le sanzioni sono state applicate

con una severità che non si era mai vista in precedenza e personalmente rivendico questo.

Sul fatto che le tariffe sono alte non possiamo intervenire. Abbiamo imposto delle sanzioni a imprese assicurative che applicavano tariffe di 10.000 euro annui ad un giovane di Napoli e per questo il nostro Paese e l'ISVAP sono sotto procedura d'infrazione di fronte alla Corte europea. Mi dica lei come possiamo intervenire. Si può fare sempre di più e sempre meglio, ne sono sicuro; però, non mi sento di poter condividere una valutazione così negativa per un'attività che non è propria dell'istituto.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti.

Dispongo che il documento illustrato sia ammesso alla pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.