

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1370

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIANOTTI, VISCO, CAVAZZUTI,
CHERCHI, FORCIERI, PIERANI, TADDEI, BRINA e GAROFALO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 1993

Modifiche dell'ISVAP

ONOREVOLI SENATORI. - L'esperienza di questi primi anni di vita dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) e della vigilanza assicurativa hanno messo in evidenza i lati positivi ma anche i limiti della legge 12 agosto 1982, n. 576, del 1982 alla luce degli obiettivi di efficienza e di stabilità del mercato che la legge medesima si proponeva.

La produzione normativa successiva alla legge istitutiva, l'accentuarsi di situazioni di crisi nel settore, l'apertura di nuovi campi di attività, di forte contenuto sociale (previdenza e assistenza) richiedono un corposo adeguamento delle funzioni non solo di controllo ma anche di indirizzo del mercato assicurativo.

Con l'entrata in vigore, altresì, delle direttive comunitarie di terza generazione che statuiscono la facoltà per le imprese straniere di operare e vendere prodotti in Italia assoggettati alla normativa di controllo del Paese di sede sociale (*home country control*) si pone con tutta evidenza il problema dell'efficienza del sistema di controllo italiano e dell'ISVAP, in particolare.

L'emergere di nuove e complesse problematiche, connesse alla stessa evoluzione del sistema finanziario italiano ed europeo, e ai rapporti tra gruppi industriali e finanziari e mondo delle assicurazioni, invece che sollecitare ipotesi di più alta vigilanza concertata capace di esprimere peculiari profili di controllo in riferimento ai settori finanziari, creditizi e assicurativi, ha indotto, ancora nel recente passato, le autorità di governo, peraltro prive di una linea strategica, a sovrapporsi all'ISVAP.

Così si sono confusi ruoli e competenze, intervenendo con ritardo e spesso in modo

controproducente rispetto alla finalità del corretto svolgersi dell'attività assicurativa.

La ridefinizione di una politica in materia di assicurazioni è ineludibile per il Governo e per il paese. Nel quadro degli indirizzi generali del CIPE una politica per le assicurazioni deve fondarsi, com'è ben noto, su due fondamentali: la stabilità e la capacità concorrenziale del sistema.

A questo scopo, siamo giunti alla conclusione seguente: è necessario che le responsabilità della vigilanza siano concentrate nelle mani dell'ISVAP, superando barriere e rituali (come quello relativo all'esame della Commissione consultiva, la cui inutilità è ormai evidente a tutti), che costituiscono anche veicoli di interferenza politica rispetto a decisioni tecniche.

Di qui la proposta della soppressione della Commissione consultiva e la sua sostituzione con una Consulta che si affianchi al Ministro come camera di compensazione delle forze di mercato.

Inoltre, insieme alla concentrazione dei poteri va contestualmente definito in forma più netta il principio di autonomia dell'Istituto rispetto al Ministero dell'industria, commercio e artigianato.

La subordinazione dell'ISVAP al Ministero dell'industria ha esposto l'Istituto al potere discrezionale di Ministri e Sottosegretari delegati che hanno provocato incertezze e hanno finito per far perdere autorevolezza ed efficacia all'ISVAP, pur rafforzato nei suoi poteri di intervento dalla legge 9 gennaio 1991 n. 20.

Anche l'atteggiamento riluttante del mercato verso recenti appelli dell'ISVAP ad evitare la liquidazione di imprese, è prova di questo scadimento.

Con il presente disegno di legge si propone di stabilire un nuovo rapporto tra

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ministero dell'industria, commercio e artigianato ed ISVAP. Al Governo attraverso il CIPE e per mezzo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato si conferma il compito di definire la strategia e all'ISVAP quello di assicurare l'indirizzo e il controllo del mercato.

Le nuove responsabilità dell'ISVAP (azione preventiva, controllo della qualità del servizio e della sua stabilità, azione rigorosa automatica e non più discrezionale) esige che l'istituto sia riorganizzato radicalmente:

ciò facendo tesoro dei vistosi difetti di altri enti di controllo finanziario.

A tal fine viene proposta una attenuazione del carattere monocratico dell'istituto di vigilanza agendo da una parte sulla differenziazione del ruolo del Presidente da quello del direttore generale e soprattutto introducendo elementi forti di collegialità del consiglio di amministrazione, i cui membri dovranno essere impegnati a pieno tempo e, conseguentemente, sottoposti a regole di incompatibilità.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. L'articolo 1 della legge 12 agosto 1982, n. 576, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - (*Programmazione della politica assicurativa nazionale*). - 1. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, formula gli indirizzi della politica assicurativa, tenendo conto delle esigenze economiche e sociali del paese, nonché degli sviluppi del mercato assicurativo internazionale, con particolare riferimento all'area della Comunità economica europea e tenendo conto della relazione di cui all'articolo 12, comma 2».

Art. 2.

1. L'articolo 2 della legge 12 agosto 1982, n. 576, è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (*Poteri del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato*). - 1. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nel rispetto della delibera del CIPE di cui all'articolo 1, esercita la vigilanza sull'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), verifica lo stato di attuazione degli indirizzi di politica assicurativa ed indica le misure occorrenti per darvi impulso. Adotta con propri decreti i provvedimenti in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo, predisposti dall'ISVAP, relativi alla liquidazione coatta amministrativa di imprese ai sensi dell'articolo 59 della legge 22 ottobre 1986, n. 742, e dell'articolo 61 della legge 10 giugno 1978, n. 295».

Art. 3.

1. Dopo il secondo comma dell'articolo 3 della legge 12 agosto 1982, n. 576, è aggiunto il seguente:

«L'ISVAP opera con piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione nell'ambito delle proprie funzioni e nei limiti stabiliti dalla legge».

Art. 4.

1. All'articolo 4 della legge 12 agosto 1982, n. 576, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«L'ISVAP, in conformità agli indirizzi fissati dal CIPE, svolge le funzioni di vigilanza e di indirizzo di cui alle leggi e regolamenti in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo nei confronti delle imprese nazionali ed estere, comunque denominate e costituite, che esercitano nel territorio della Repubblica attività di assicurazione e di riassicurazione in qualsiasi ramo e in qualsiasi forma, operazioni di capitalizzazione ed attività in qualsiasi ramo e in qualsiasi forma, operazioni di capitalizzazione ed attività a queste assimilate, nonché degli altri enti comunque soggetti alle disposizioni che disciplinano l'esercizio dell'attività assicurativa. A tal fine provvede:

a) al controllo sulla loro gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale, nonché alla promozione e alla verifica della qualità e trasparenza del servizio prestato dalle imprese vigilate;

b) all'esame e alla verifica dei bilanci;

c) alla vigilanza sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti vigenti da parte degli operatori del mercato assicurativo, compresi gli agenti e i mediatori di assicurazione e riassicurazione»;

b) la lettera c) del secondo comma è sostituita dalla seguente:

«c) valutare il programma presentato dalle imprese, in sede di richiesta dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività assicurativa»;

c) le lettere e) ed f) sono sostituite dalla seguente:

«e) adotta ogni misura sanzionatoria, compresa la revoca dell'autorizzazione o dell'iscrizione, nei confronti di qualunque operatore del mercato assicurativo, nonché le misure e gli interventi per il risanamento e i provvedimenti per la liquidazione coatta amministrativa, nei confronti delle imprese di cui al primo comma»;

d) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Tutte le altre funzioni in materia di assicurazioni private non espressamente attribuite al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono di competenza dell'ISVAP».

Art. 5.

1. Gli articoli da 9 a 15 della legge 12 agosto 1982, n. 576, sono sostituiti dai seguenti:

«Art. 9. - (*Consiglio d'istituto*). - 1. Il consiglio d'istituto è composto da un Presidente e da quattro membri scelti tra persone di indiscussa moralità ed indipendenza, particolarmente esperte nelle discipline tecniche e amministrative interessanti l'attività assicurativa, nominate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Essi durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta. Alla nomina si applicano le disposizioni della legge 24 gennaio 1978, n. 14.

2. Il Presidente ed i membri del Consiglio non possono esercitare, pena la decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, remunerata o gratuita, in favore degli

enti o delle imprese di cui all'articolo 4, o di enti e società con essi comunque collegate, nè essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, nè ricoprire altri uffici di qualsiasi natura. Per tutta la durata del mandato i dipendenti statali sono collocati fuori ruolo, i dipendenti pubblici sono collocati d'ufficio in aspettativa, il rapporto di lavoro dei dipendenti privati è sospeso e gli stessi hanno diritto alla conservazione del posto.

3. Le indennità spettanti al Presidente ed ai membri del Consiglio sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Art. 10. - (*Organizzazione dell'ISVAP*). - 1. Il Consiglio d'istituto delibera lo statuto dell'ISVAP e determina, con proprio regolamento:

a) le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'Istituto, stabilendo le attribuzioni e la struttura dei servizi di cui all'articolo 39 del decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 49, e disciplinando i rapporti tra il presidente e i membri del Consiglio e la competenza del Consiglio in ordine alla conoscenza e alla discussione di singoli affari. Le relative deliberazioni sono adottate con non meno di quattro voti favorevoli. È esclusa l'attribuzione di deleghe permanenti a singoli membri del Consiglio;

b) le norme concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere;

c) il regolamento contabile dell'Istituto, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti del contributo di vigilanza di cui all'articolo 67 del testo unico delle leggi per l'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449.

2. Le deliberazioni del Consiglio concernenti le materie di cui al comma 1 sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei ministri il quale, sentito il Ministro del-

l'industria, del commercio e dell'artigianato, ne verifica la legittimità e le rende esecutive con proprio decreto, entro il termine di venti giorni dal ricevimento. Entro il medesimo termine il Presidente del Consiglio dei ministri può formulare, in un unico contesto, proprie osservazioni, richiedendo il riesame della materia. Trascorso il predetto termine senza che siano formulate osservazioni, i regolamenti diventano esecutivi.

Art. 11. - (*Compiti del Consiglio d'istituto*).

- 1. Il Consiglio d'istituto:

a) delibera lo statuto e le norme di cui all'articolo 10;

b) approva entro il 31 marzo di ciascun anno il bilancio consuntivo dell'anno precedente e il rapporto annuale sull'attività dell'ISVAP;

c) approva entro il 30 settembre di ciascun anno il bilancio preventivo;

d) provvede alla gestione delle spese per il funzionamento dell'Istituto, nel rispetto del regolamento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c);

e) indice i concorsi per l'assunzione del personale, indicando i titoli di studio richiesti per l'accesso alle diverse carriere, le materie di esame, le modalità delle prove scritte e orali, i titoli di merito considerati e i criteri per la loro valutazione;

f) delibera sull'assunzione, la progressione in carriera e la risoluzione del rapporto d'impiego del personale, compreso il vice direttore generale;

g) adotta i provvedimenti disciplinari nei confronti del vice direttore generale, dei dirigenti e degli ispettori;

h) adotta i provvedimenti di autorizzazione all'esercizio dell'attività assicurativa;

i) adotta provvedimenti sanzionatori concernenti l'esercizio dell'attività delle imprese, compreso l'assoggettamento alla liquidazione coatta amministrativa;

l) emana le istruzioni di carattere generale concernenti l'attività ispettiva e le funzioni degli ispettori;

m) sottopone al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato eventuali proposte di modifica di leggi, regolamenti

ed atti amministrativi generali relativi all'esercizio dell'attività assicurativa.

Art. 12. - (*Il Presidente*). - 1. Il Presidente rappresenta l'ISVAP. Egli:

a) convoca e presiede il Consiglio d'istituto. Cura la fase istruttoria e l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio;

b) predispone la relazione di cui al comma 2 e quella da allegare al bilancio consuntivo;

c) contesta alle imprese ed enti controllati eventuali irregolarità risultanti dall'esame dei bilanci, dei verbali ispettivi e da ogni altro documento;

d) esercita ogni altro potere non espressamente attribuito al Consiglio d'istituto o al direttore generale.

2. Entro il 31 marzo di ciascun anno, il Presidente trasmette al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato una relazione sull'attività svolta, sulle questioni in corso e sugli indirizzi e le linee programmatiche che intende seguire; la relazione è corredata dai dati più significativi in ordine all'attività assicurativa nazionale e comunitaria nonché da altri studi relativi al mercato assicurativo. Entro il 31 maggio il Ministro trasmette la predetta relazione al CIPE e al Parlamento, con le proprie eventuali valutazioni.

3. Il Presidente tiene informato il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sugli atti e sugli eventi di maggior rilievo, e gli trasmette le notizie e i dati di volta in volta richiesti. Il Ministro informa il Parlamento degli atti e degli eventi di maggior rilievo dei quali abbia avuto notizia, e che ritenga rilevanti ai fini del corretto funzionamento del mercato assicurativo.

Art. 13. - (*Direttore generale*). - 1. Le norme di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), possono prevedere la qualifica di direttore generale. Il direttore generale è nominato dal Consiglio d'istituto, con non meno di quattro voti favorevoli, partecipa con voto consultivo alle riunioni del Consiglio medesimo e risponde ad

esso del proprio operato. Sono suoi compiti:

- a) coadiuvare il Presidente nell'esecuzione delle delibere del Consiglio d'istituto;
- b) sovrintendere alla gestione del personale;
- c) dirigere i servizi tecnici ed amministrativi dell'Istituto».

Art. 6.

1. Il primo comma dell'articolo 16 della legge 12 agosto 1982, n. 576, è sostituito dai seguenti:

«La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria dell'ISVAP sulla base dei conti consuntivi e dei bilanci di esercizio del relativo conto dei profitti e delle perdite corredati dalla relazione del Consiglio d'istituto.

Il Presidente dell'ISVAP trasmette alla Corte dei conti, entro quindici giorni dalla loro approvazione e, in ogni caso, non oltre sei mesi e quindici giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario al quale si riferiscono, gli atti di cui al primo comma e riferisce al Parlamento anche sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Istituto nell'esercizio esaminato».

Art. 7.

1. Il primo comma dell'articolo 20 della legge 12 agosto 1982, n. 576, è sostituito dal seguente:

«Il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere sono stabiliti tenendo conto dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, subordinatamente tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'ISVAP. Il Consiglio d'istituto provvede a disciplinare le nuove posizioni anche per quanto riguarda il pregresso entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

2. L'ultimo comma dell'articolo 22 della citata legge n. 576 del 1982 è abrogato.

Art. 8.

1. Il titolo IX del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, è sostituito dal seguente:

«Titolo IX. *(Consulta nazionale delle assicurazioni)*.

Art. 76. *(Costituzione e compiti)*. - 1. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato per fornire al CIPE elementi per definire gli indirizzi di politica assicurativa, per la più attenta osservazione dell'andamento del mercato assicurativo, per valutare la necessità di iniziative legislative finalizzate alla crescita e alla stabilità del settore e alla tutela dei fruitori del servizio assicurativo, si avvale del contributo di una consulta nazionale delle assicurazioni.

2. Della consulta fanno parte:

- 1) quattro rappresentanti delle imprese di assicurazione;
- 2) quattro rappresentanti del personale dipendente delle imprese di assicurazioni;
- 3) tre rappresentanti degli agenti di assicurazione;
- 4) tre rappresentanti dei mediatori di assicurazione;
- 5) due rappresentanti dei periti di infortunistica stradale;
- 6) cinque rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori;
- 7) due rappresentanti per ognuna delle organizzazioni delle istituzioni bancarie degli industriali, dei commercianti, degli artigiani, delle cooperative, degli agricoltori, degli armatori;
- 8) due rappresentanti dei dirigenti e dei funzionari delle imprese di assicurazioni;
- 9) cinque esperti in discipline tecniche e giuridiche interessanti le assicurazioni.

3. I membri della consulta sono nominati, per la durata di un triennio, con decreto del Ministro dell'industria del commercio e

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'artigianato. La consulta si riunisce trimestralmente e quando ne sia richiesta la convocazione da un terzo dei suoi componenti. Alle riunioni della consulta partecipano i membri del Consiglio d'istituto dell'ISVAP. La consulta è presieduta dal Ministro. Il servizio di segreteria è assicurato da funzionari del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato».

Art. 9.

1. Gli amministratori, i direttori generali e i sindaci che forniscono all'ISVAP dati, notizie o informazioni non esatte e non rispondenti al vero sono puniti con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da lire dieci milioni a cento milioni.

Art. 10.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il coordinamento delle norme riguardanti l'istituzione e il funzionamento dell'ISVAP.