

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2436

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ARMANI, CANELLI, LANDOLFI, LEO,
ANTONIO PEPE, GAMBA, AIRAGHI**

Riforma della vigilanza sulle assicurazioni
e sui fondi pensione

Presentata il 27 febbraio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'arco di oltre un cinquantennio l'azione delle nostre autorità creditizie ha perseguito con successo due importanti obiettivi: la prevenzione di crisi bancarie suscettibili di scuotere la stabilità del sistema e, quindi, di vulnerare la tutela del risparmio, attività costituzionalmente protetta (articolo 47 della Costituzione); la promozione di un intenso processo di modernizzazione della struttura dei mercati e delle tecniche operative degli intermediari finanziari.

Il sistema bancario ha sostenuto e accompagnato, negli anni cinquanta e sessanta, il ripido sviluppo dell'economia; negli ultimi decenni la sua azione è dive-

nuta più selettiva e più flessibile in relazione all'apertura e all'integrazione dell'economia e del mercato creditizio italiano nell'Unione europea, all'aggiustamento dei conti pubblici, al rallentamento del tasso di crescita e alle crisi che hanno interessato ampie zone del Paese.

Negli anni novanta la revisione della normativa — conclusasi con la stesura del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, quale riflesso della formazione dell'Unione europea e dell'integrazione dei mercati finanziari — ha confermato alla Banca d'Italia la funzione di organo di vigilanza bancaria. In quel

contesto è stato esplicitato che ad essa è assegnato non solo il compito di assicurare la stabilità del sistema bancario, ma anche quello di curarne l'efficienza, la trasparenza e la competitività.

Il complesso della normativa e degli interventi ha consentito di stimolare la privatizzazione e il consolidamento del sistema bancario italiano, che si è presentato al passaggio dalla lira all'euro più robusto quanto a dimensioni aziendali e a dotazione patrimoniale, nonché più efficiente per una rinnovata attenzione ai costi e, infine, più competitivo quanto a varietà e qualità dei servizi offerti.

Le crisi di imprese e di alcuni settori dell'economia nonché la pressione della concorrenza si sono riflesse anche sulle nostre banche. Pertanto, nel nostro Paese i casi di dissesto di banche sono stati pochi e di portata limitata. Non è stata impedita l'uscita dal mercato delle aziende in crisi, ma è stato evitato il contagio delle banche sane; sono stati prevenuti i rischi di effetti negativi sull'intero sistema. Sono stati utilizzati gli strumenti previsti dal nostro ordinamento, quali l'amministrazione straordinaria, per superare le crisi temporanee degli istituti creditizi, oltre alla liquidazione coatta amministrativa per dare soluzione alle situazioni di vero e proprio dissesto.

La gestione responsabile dei casi di difficoltà di alcune banche ha assicurato la continuità dei flussi di finanziamento alla clientela attraverso l'acquisizione delle stesse banche da parte di altri intermediari dotati di mezzi patrimoniali e di capacità organizzative adeguati. In nessun caso si sono determinate perdite per i depositanti; gli oneri per il bilancio pubblico sono risultati assai limitati nel confronto con altri Paesi industriali, che nel corso degli anni ottanta e novanta hanno sperimentato crisi bancarie ben più gravi ed estese.

La stabilità bancaria è stata perseguita innanzi tutto sollecitando la coerenza organizzativa fra i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti; l'orientamento della gestione al profitto; l'attenzione ai con-

trolli e ai rischi e il rafforzamento delle risorse patrimoniali.

L'azione rivolta al conseguimento della stabilità del sistema non ha ridotto l'impegno della Banca d'Italia ad accrescere il carattere concorrenziale dei mercati. L'attenzione su questo fronte è stata assai incisiva: ha assicurato il puntuale rispetto della normativa *antitrust*; ha favorito l'ingresso di nuovi competitori nei mercati più concentrati; ha rimosso i vincoli alla costituzione di nuove banche e all'apertura di nuovi sportelli; ha assecondato lo sviluppo di nuovi canali di commercializzazione di prodotti e di servizi bancari.

La formazione del mercato unico europeo dei servizi bancari e, da ultimo, l'avvento della moneta unica hanno rafforzato gli effetti concorrenziali derivanti dall'integrazione internazionale del sistema bancario. L'ingresso nel nostro mercato di numerose banche estere ha consentito a famiglie e imprese la possibilità di scegliere tra una vasta gamma di strumenti e servizi finanziari.

La crescente concorrenza non ha mancato di riflettersi positivamente sulle condizioni praticate dalle banche. Il divario tra i tassi d'interesse attivi e passivi ha cominciato a ridursi dagli anni ottanta, fino ad allinearsi completamente con i valori rilevati in media nell'area dell'euro. Si sono anche assottigliati i divari tra i tassi praticati alla clientela nelle diverse aree del Paese; le differenze, che ancora persistono, riflettono essenzialmente le diverse condizioni di rischio in cui si svolge l'attività d'intermediazione.

In pochi anni è stato realizzato in Italia un intenso processo di privatizzazione nel campo bancario, che ha contribuito a diffondere nel nostro sistema creditizio criteri di gestione tipici dell'impresa. All'inizio degli anni novanta le banche controllate dal Tesoro e dalle fondazioni intermediano il 68 per cento dei fondi del sistema; tale quota è progressivamente scesa fino a raggiungere il 12 per cento alla fine del 2000.

La Banca d'Italia ha operato per ridurre la frammentazione del nostro sistema creditizio. A metà degli anni no-

vanta esso si caratterizzava ancora per l'alto numero di intermediari, di dimensioni piccole nel confronto internazionale, operanti per lo più in ambiti locali. Nell'ultimo decennio sono state realizzate oltre 500 operazioni di fusione, incorporazione o acquisizione di banche, che hanno avuto per oggetto intermediari rappresentativi, per fondi intermediati, del 46 per cento del nostro sistema bancario. Ne sono scaturiti gruppi creditizi nazionali in grado di fronteggiare la concorrenza degli intermediari più grandi nell'area dell'euro e di accrescere la loro presenza sui mercati esteri. A fine 2000 ai primi cinque gruppi bancari italiani faceva capo il 54 per cento delle attività bancarie complessive a livello nazionale, a fronte del 35 per cento a metà degli anni novanta.

Nell'ambito dei processi di riallocazione della proprietà delle banche, alcuni importanti intermediari esteri hanno assunto rilevanti quote di partecipazione in ciascuno dei principali gruppi creditizi italiani, favorendo l'evoluzione dei criteri gestionali e delle tecniche finanziarie verso i modelli prevalenti sui mercati internazionali.

In presenza di forti pressioni sui profitti le nostre banche hanno ridotto i costi, incidendo sulle spese per il personale e innalzando la produttività. È stata accresciuta l'offerta di servizi a imprese e famiglie, soprattutto canalizzando lo spostamento dei risparmiatori dall'investimento diretto in titoli di Stato a forme di risparmio gestito.

L'attenuarsi delle distinzioni fra i diversi comparti della finanza e l'ampio coinvolgimento delle banche nel mercato dei servizi finanziari sono alla base della scelta operata dal legislatore nazionale di affidare alla Banca d'Italia la funzione di vigilanza su tutti gli intermediari del settore. Tale scelta risale al 1983 quando con la legge 23 marzo 1983, n. 77, sono stati istituiti i fondi comuni d'investimento mobiliare; essa è confluita, nel 1998, nel testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, con riferimento alle società d'investimento mobiliare, alle so-

cietà di gestione del risparmio e agli altri intermediari creditizi diversi dalle banche. Ai sensi del decreto legislativo n. 124 del 1993, la competenza della Banca d'Italia si è estesa anche ai fondi pensione interni alle banche, che non ricadono nelle attribuzioni della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP).

L'opportunità di tale scelta ha trovato conferma nella positiva evoluzione del settore del risparmio gestito, che negli anni recenti ha visto affermarsi nuovi prodotti e migliorare la capacità competitiva degli intermediari con consistente beneficio per l'intera economia italiana.

Le consolidate competenze tecniche maturate dalla Banca d'Italia, nel corso di oltre cinquanta anni, per l'analisi dell'attività degli intermediari bancari e non bancari, ivi compresa quella di gestione del risparmio, nonché il rilievo che l'evoluzione di quest'ultimo comparto ha assunto per i profili di stabilità del sistema bancario e finanziario, fanno ritenere utile e opportuno, ai fini dell'efficienza dei controlli, l'accentramento presso la Banca d'Italia medesima anche delle funzioni di vigilanza sulle compagnie di assicurazioni e sui fondi pensione. E ciò nel quadro del più generale riassetto delle autorità di regolazione e garanzia il cui numero e i cui spazi di intervento sono andati aumentando dagli anni ottanta in poi.

A favore dell'unificazione dei compiti di vigilanza relativi ai fondi pensione va considerato che i rischi tipici degli intermediari operanti in questi comparti presentano marcate analogie con quelli dei fondi comuni d'investimento, soggetti fin dal 1983 ai controlli della Banca d'Italia. In questo campo le regole e gli interventi posti in essere dall'organo di vigilanza sono risultati di sicura efficacia, non essendosi manifestate crisi significative fra questi intermediari.

La legislazione e la normativa secondaria in materia di previdenza complementare hanno previsto, per i fondi pensione, strumenti prudenziali di prevenzione di rischi e di squilibri analoghi a quelli applicati ai fondi comuni d'investimento, al fine di assicurare un'opportuna

diversificazione degli investimenti e l'efficiente gestione del portafoglio e della liquidità. Alla vigilanza della Banca d'Italia, inoltre, è già sottoposta una parte dell'attività dei fondi, quella delle banche depositarie alle quali sono affidate le attività dei fondi pensione.

D'altra parte, nel caso delle compagnie di assicurazione, va tenuto innanzitutto presente che l'impegno delle disponibilità finanziarie nel ramo vita tende sempre più a configurarsi come una delle possibili modalità d'investimento del risparmio. Verso il mercato assicurativo si indirizza nel nostro Paese solo il 6 per cento degli investimenti finanziari delle famiglie, a fronte di quote pari rispettivamente al 27 e al 18 per cento relative agli strumenti di raccolta bancaria o ai fondi comuni di investimento. Nei principali Paesi vanno sviluppandosi forme di « bancassicurazione » che sollecitano una riflessione sul quadro istituzionale preposto alla stabilità dei conglomerati finanziari.

L'attribuzione dei compiti di controllo a un unico organismo può meglio tutelare le esigenze complessive di stabilità finanziaria, consentendo una valutazione unitaria dei rischi degli intermediari e limitando gli oneri gravanti sui soggetti vigilati. La soluzione che si prospetta è funzionale al miglior perseguimento delle finalità del già citato articolo 47 della Costituzione, in base al quale il risparmio dev'essere incoraggiato e tutelato « in tutte le sue forme ».

La Banca d'Italia è un'istituzione che ha mostrato di operare efficacemente e con successo non solo come autorità di vigilanza, ma anche nello svolgimento delle funzioni di autorità *antitrust* nei confronti delle banche; è dotata di personale e di strumenti d'analisi di riconosciuta qualità; è capillarmente presente sull'intero territorio nazionale.

L'accentramento dei compiti di vigilanza bancaria e finanziaria presso la Banca d'Italia ha il pregio di assicurare il collegamento diretto tra le analisi relative alla situazione finanziaria degli intermediari bancari e di quelli assicurativi e quelle rivolte alla stabilità del sistema

finanziario. Possono così risultare più tempestivi, completi ed efficaci gli interventi diretti a ristabilire condizioni di ordinato funzionamento dei mercati finanziari o a circoscrivere gli effetti di contagio di eventuali crisi aziendali o settoriali.

L'unificazione delle competenze di vigilanza in capo alla Banca d'Italia si pone in piena sintonia con il progetto di riforma, diretto alla semplificazione e riduzione delle *authority*, che, dopo gli approfondimenti della commissione nominata dal Dipartimento della funzione pubblica, forma ora oggetto di un'apposita previsione della legge finanziaria per il 2002.

Al fine di razionalizzare le funzioni di vigilanza nei settori bancario, assicurativo e della previdenza complementare, l'articolo 1 della proposta di legge trasferisce alla Banca d'Italia i poteri che la legislazione vigente attribuisce all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) e alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) e stabilisce che la Banca stessa esercita le nuove funzioni avvalendosi delle proprie risorse umane e organizzative, restando unicamente assoggettata alla disciplina del proprio ordinamento interno.

L'articolo 2 procede (comma 1), alla soppressione degli organi di vigilanza sulle assicurazioni e sui fondi pensione e delega il Governo (comma 2), ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo volto a disciplinare la destinazione e il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente degli enti soppressi. I principi di delega [comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*)], prevedono: l'attribuzione alla Banca d'Italia del compito di chiedere l'utilizzazione del personale degli enti soppressi; l'assegnazione ad altre amministrazioni o enti pubblici, comprese le altre autorità di regolazione e garanzia, del personale che non venga direttamente assorbito dalla Banca d'Italia; la tutela dei dipendenti degli enti soppressi attraverso il riconoscimento dei diritti quesiti e l'applicazione di procedure di tutela analoghe a quelle generalmente applicate nei casi di trasfe-

rimento di personale nell'ambito del settore pubblico.

Il comma 3 dell'articolo 2 stabilisce che la Banca d'Italia subentra in tutti i rapporti e le situazioni giuridiche di cui gli enti erano titolari.

Al fine di evitare soluzioni di continuità nello svolgimento dell'attività di vigilanza, l'articolo 3 detta disposizioni transitorie volte ad agevolare la successione della Banca d'Italia nelle funzioni a essa tra-

sferite. In particolare, al Governatore della Banca centrale si dà facoltà di nominare uno o più commissari straordinari e di determinarne i relativi poteri.

L'articolo 4, comma 1, procede, in generale, all'abrogazione di tutte le disposizioni disciplinanti l'ordinamento degli enti soppressi. Specifiche disposizioni [comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*)], formano poi oggetto di abrogazione espressa con decorrenze differenziate

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Unificazione di funzioni di vigilanza).

1. Le funzioni di vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo e sulle forme pensionistiche complementari, attribuite dalla legislazione vigente alla competenza, rispettivamente, dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP), sono trasferite alla Banca d'Italia, che le esercita avvalendosi del proprio personale e della propria organizzazione, nel rispetto esclusivo del proprio ordinamento.

ART. 2.

(Soppressione di enti).

1. L'ISVAP, istituito con legge 12 agosto 1982, n. 576, e la COVIP, istituita con decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, sono soppressi.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante le norme occorrenti per disciplinare la destinazione e il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente in servizio presso l'ISVAP e la COVIP alla medesima data. Il decreto legislativo sarà informato ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) passaggio alla Banca d'Italia dei dipendenti degli enti soppressi, che la Banca stessa vorrà utilizzare per lo svolgimento dei compiti di vigilanza;

b) assegnazione del restante personale ad altre amministrazioni del settore pubblico allargato, comprese le autorità di regolazione e di garanzia;

c) previsione di norme e procedure di tutela dei lavoratori analoghe a quelle applicate nei casi di trasferimento di azienda, ai sensi degli articoli 2112 del codice civile e 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, e successive modificazioni.

3. La Banca d'Italia succede nei diritti, nelle attribuzioni, nelle situazioni giuridiche attive e passive, dei quali gli enti soppressi sono titolari in forza di leggi, provvedimenti amministrativi, contratti o a qualsiasi altro titolo.

ART. 3.

(Disposizioni transitorie).

1. In attesa dell'approvazione delle modifiche necessarie per adeguare l'ordinamento della Banca d'Italia allo svolgimento dei nuovi compiti ad essa attribuiti dalla presente legge, il Governatore della Banca d'Italia ha facoltà di nominare, determinandone i relativi poteri, uno o più commissari incaricati di garantire la continuità dell'attività di vigilanza, già esercitata dagli enti soppressi ai sensi dell'articolo 2.

ART. 4.

(Norme abrogate).

1. Le disposizioni disciplinanti l'ordinamento degli enti soppressi ai sensi dell'articolo 2 e quelle comunque non compatibili con l'attribuzione alla Banca d'Italia delle funzioni di vigilanza sulle assicurazioni e sui fondi pensione sono abrogate.

2. Sono altresì abrogati i seguenti articoli della legge 12 agosto 1982, n. 576, e successive modificazioni:

a) gli articoli 9, 10, 11, 13, 14, 19 e 21 a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge;

b) l'articolo 17 a decorrere dalla data di entrata in vigore delle modifiche di cui all'articolo 3 della presente legge;

c) l'articolo 20 a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 2, della presente legge.

ART. 5.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

