

La Sapienza Università di Roma – ACF - ANSPC

**RIFORMA DELLA GIUSTIZIA CIVILE E TUTELA  
STRAGIUDIZIALE: QUALI OPPORTUNITÀ PER  
CITTADINI E IMPRESE?**

Intervento di Stefano De Polis  
Segretario Generale dell'IVASS

Roma, 24 ottobre 2022

Ringrazio la Consob per l'invito a partecipare a questa tavola rotonda volta ad uno scambio di esperienze e prospettive sul ruolo da riservare alla tutela stragiudiziale nella riforma della giustizia civile di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 pubblicato la settimana scorsa in Gazzetta Ufficiale<sup>1</sup>. Diversamente dai relatori che mi hanno preceduto e che hanno potuto illustrare le esperienze maturate sul campo dagli arbitri del settore bancario e finanziario, per l'Arbitro Assicurativo (AAS) il processo normativo di costituzione è ancora in corso, seppure in fase ormai avanzata, e pertanto mi soffermerò sui tratti principali del nuovo organismo specie in relazione alle peculiarità del settore assicurativo.

Il tema del rapporto tra arbitro e giustizia civile è sempre stato alla nostra attenzione, atteso che, alla fine del 2020, presso i tribunali italiani erano pendenti circa 213.000 cause civili nel solo settore della rca. Ovviamente non tutte le cause riguardano *small claim* – terreno d'elezione dei sistemi ADR - ma l'interazione tra il sistema alternativo di risoluzione delle controversie, con i suoi caratteri di prossimità e accessibilità, e giustizia civile è di tutta evidenza. Inoltre da considerare che il ricorso all'AAS costituirà – ove una parte non intenda aderire alla decisione – condizione di procedibilità per l'avvio del processo, in alternativa agli altri strumenti stragiudiziali già previsti, la mediazione (per i contratti assicurativi e per il risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria) e la negoziazione assistita (per le controversie sul risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti).

In ambiti in cui sussiste una connaturata contrapposizione di interesse tra le parti, il legislatore ha valutato favorevolmente la strada della composizione stragiudiziale. Strada che, riteniamo, potrà rafforzarsi con l'avvio dell'AAS, soprattutto per le controversie sul contratto assicurativo in cui il ricorso alla mediazione è ora marginale. In questo siamo

---

<sup>1</sup> D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa (pubblicato in GU n. 243 del 17 ottobre 2022 - suppl. ord. n. 38/L)

totalmente in linea con l'obiettivo del potenziamento degli strumenti ADR di cui al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e alla riforma della giustizia in argomento.

La costituzione dell'Arbitro Assicurativo è stata affidata dalla legge ad un decreto interministeriale, che deve essere emanato dal Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero della Giustizia su proposta IVASS. Nel decreto sono concentrate le principali scelte di *policy*, dai criteri di svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie a quelli di composizione dell'organo decidente, fino alla natura delle controversie che sarà possibile sottoporre alla cognizione dell'Arbitro.

A che punto siamo. La proposta presentata dall'IVASS nell'agosto 2019, dopo una prima interlocuzione tra i due Dicasteri, è stata sottoposta nella primavera del 2021 a una consultazione informale e ristretta degli *stakeholder* da parte del MISE. Il testo, rivisto alla luce dei commenti ricevuti, è stato trasmesso nell'agosto scorso al Ministero della Giustizia per la concertazione finale, rilasciata agli inizi dell'attuale mese di ottobre e propedeutica al passaggio al Consiglio di Stato per il relativo parere.

Quali i prossimi passi. Una volta emanato, il decreto interministeriale sarà accompagnato, secondo lo schema già utilizzato per la disciplina dell'Arbitro bancario finanziario (ABF), da un Regolamento attuativo IVASS, che dovrà essere sottoposto a pubblica consultazione. Seguirà la procedura di nomina del Collegio e l'avvio dell'operatività del nuovo organismo.

Che fisionomia avrà l'Arbitro Assicurativo. È chiaro che il nuovo organismo si ispira alla struttura degli altri due arbitri del settore finanziario, nel solco dei criteri qualitativi della direttiva 2013/11 sui sistemi ADR, recepiti nel Codice del consumo. L'ABF e l'ACF hanno d'altronde dato prova di grande efficienza nell'offrire una tutela rapida, economica ed efficace ed anche per questo rappresentano un esempio e una guida autorevole per l'Arbitro Assicurativo.

L'AAS sarà, dunque, un sistema agile e diretto, attivabile dal cliente autonomamente, *on line* e a costi contenuti. Il ricorso dovrà essere preceduto dalla presentazione di un reclamo all'impresa o all'intermediario e potrà essere intrapreso solo se tale segnalazione

non abbia ricevuto un riscontro ritenuto adeguato da parte del reclamante. Sono previsti tempi brevi di risposta per garantire all'utente una soluzione celere alla propria controversia (90 giorni per la decisione, prorogabili di altri 90 per controversie particolarmente complesse). Il procedimento si chiuderà con una decisione, non vincolante ma il cui inadempimento sarà soggetto a pubblicazione sul sito dell'Arbitro e su quello dell'operatore inadempiente.

Quali le specifiche derivanti dalle peculiarità del settore assicurativo.

Diversamente da ABF e ACF, per i quali l'adesione è su richiesta degli intermediari, per l'AAS l'adesione sarà collegata automaticamente all'iscrizione dei soggetti vigilati all'Albo delle Imprese e al Registro degli Intermediari (RUI). Questo in considerazione dell'elevato numero di soggetti che operano sul mercato assicurativo (94 tra imprese italiane e rappresentanze di imprese extra SEE, 975 tra rappresentanze e imprese SEE abilitate ad operare in libera prestazione di servizi, 230.000 intermediari iscritti nel RUI).

Rispetto ad ABF e ACF, nei quali il soggetto legittimato a proporre ricorso coincide, rispettivamente, con il cliente delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e con l'investitore *retail*, la complessità delle variabili che contraddistinguono il rapporto assicurativo comporta una più ampia definizione di "clientela" in cui ricomprendere non solo l'assicurato e il contraente ma anche il beneficiario o il danneggiato.

Come per ABF e ACF, anche il procedimento davanti ad AAS avrà natura documentale, basando gli Arbitri le proprie decisioni solo sui documenti prodotti dalle parti nel corso dell'istruttoria, in considerazione delle esigenze di celerità e speditezza procedimentale e data la natura sommaria della cognizione stragiudiziale resa. Da ciò deriva forse la maggiore complessità per l'AAS, visto che gran parte delle controversie con le imprese riguarda il risarcimento danni e che per l'accertamento dell'*an* e del *quantum* sono, di norma, necessari accertamenti complessi, quali ad esempio perizie tecniche d'ufficio (CTU), che gli Arbitri, per loro natura, non sono autorizzati ad espletare. Nel tentativo di rimediare a tale limitazione dell'utilizzo dei mezzi istruttori, la scelta dei Ministeri dello Sviluppo Economico e della Giustizia è stata quella di dare all'AAS, per quanto possibile, la facoltà di decidere sul risarcimento sia mediante il ricorso al giudizio di equità, sebbene per

piccoli importi o su richiesta congiunta delle parti, sia favorendo la conclusione conciliativa o transattiva della controversia.

Occorre, da ultimo, considerare il complesso schema distributivo del settore assicurativo, caratterizzato da professionisti autonomi che operano su mandato dell'impresa (agenti) o su incarico del cliente (brokers), attraverso schemi di collaborazione sia verticali che orizzontali. Tali specificità possono generare la coesistenza di comportamenti e responsabilità dell'impresa e dell'intermediario, con controversie, come quelle che originano dal collocamento di prodotti, che potrebbero vedere coinvolti sia la compagnia che l'intermediario, con conseguente significativa complessità istruttoria.

Quali interventi organizzativi abbiamo intrapreso. Stiamo lavorando per fare dell'AAS uno strumento per una soluzione rapida ed efficace delle controversie in ambito assicurativo. Le strutture dell'IVASS stanno predisponendo le procedure di funzionamento e accesso all'Arbitro e sono impegnate a formare il primo nucleo del personale sia con un *training on the job* sui reclami presentati all'IVASS verso imprese e intermediari - che vertono su tematiche affini a quelle di cui si occuperà il nuovo sistema ADR - sia mediante il loro distacco in *stage* presso gli Uffici dell'Arbitro Bancario e Finanziario della Banca d'Italia. Stiamo anche lavorando all'implementazione delle necessarie infrastrutture informatiche, al fine di allestire una piattaforma all'avanguardia e un sito internet in grado di ottimizzare l'interazione dell'Arbitro Assicurativo con la clientela e con gli operatori del mercato. Anche in questa attività, l'IVASS si sta avvalendo dell'esperienza della Banca nel funzionamento dell'ABF.

Concludo dicendo che l'AAS aggiungerà un ulteriore, importante tassello a favore di una tutela sostanziale della clientela. Il nostro obiettivo resta però più ampio: lavorare su più fronti per favorire una "riduzione alla fonte" del contenzioso. Mi riferisco alle iniziative in tema di educazione assicurativa per consentire ai consumatori scelte consapevoli e informate; all'attività che svolgiamo per promuovere la semplificazione dei contratti e la chiarezza delle clausole; alla supervisione sulla qualità della *governance* dei prodotti assicurativi che richiede a imprese e intermediari di immettere sul mercato prodotti pensati per rispondere appieno alle esigenze della clientela. L'Arbitro Assicurativo si propone di dare una risposta più efficace a una parte significativa delle controversie – circa 20.000 ogni anno – che i

nostri uffici oggi gestiscono sotto forma di reclami della clientela, contribuendo alla riduzione delle liti giudiziarie in coerenza con l'obiettivo del PNRR di riforma della giustizia e riduzione dei tempi di durata del processo.