



Università di Roma Tre – Dipartimento di Giurisprudenza

**Banca, Finanza, Assicurazioni:  
giustizia stragiudiziale e dinamiche evolutive**

Intervento di Stefano De Polis  
Segretario Generale dell'IVASS

Roma, 25 settembre 2023

Ringrazio gli organizzatori e l'Università Roma Tre che ci ospita per aver invitato l'IVASS a partecipare al giro di tavolo introduttivo di questo consesso sul ruolo attuale e prospettico della giustizia stragiudiziale nei settori bancario, finanziario e assicurativo.

Da diversi anni, l'IVASS ha operato per promuovere la costituzione di un arbitro assicurativo, in considerazione della significativa domanda di tutela espressa dagli utenti dei servizi assicurativi e tenendo conto dell'abilità dimostrata dagli esistenti arbitri del settore bancario e finanziario di dare risposte rapide ed efficaci. Specie per controversie di importo contenuto (cd. small claims), efficaci forme di giustizia stragiudiziale vanno a beneficio dei cittadini e delle imprese e al contempo del mercato che non può crescere senza un rapporto di fiducia tra le parti basato su chiarezza e affidabilità.

L'iter di costituzione dell'Arbitro Assicurativo, voluto nel 2018 dal legislatore per rafforzare la tutela degli assicurati in Italia, è tuttavia ancora in corso. I criteri di delega per il recepimento della direttiva 2016/97 sulla distribuzione assicurativa (IDD) prevedevano che all'arbitro assicurativo si applicassero procedure e requisiti analoghi a quelli degli altri due arbitri del settore finanziario.

Quali le cause di questo ritardo? Ripropongo la lucida analisi fatta del Presidente Signorini lo scorso giugno.

Un iter più complesso di quello affrontato dagli altri due arbitri e più articolato in termini di attori coinvolti, procedure normative e connessi passaggi propedeutici e consequenziali. La costituzione dell'Arbitro Assicurativo è, infatti, affidata ad un decreto interministeriale, che deve essere emanato dal Ministero dello Sviluppo Economico (ora Ministero delle Imprese e del Made In Italy- MiMIT) di concerto con il Ministero della Giustizia, su proposta IVASS. La prima proposta dell'IVASS è dell'agosto 2019. Siamo in contatto con i Dicasteri interessati, cui abbiamo offerto piena collaborazione e disponibilità per individuare le soluzioni più efficaci.

E' da dire che alla complessità dell'iter costitutivo si aggiunge, sul piano del merito, la peculiarità del settore assicurativo.

Mi riferisco in primo luogo alla struttura del mercato e alla varietà dei soggetti (imprese e intermediari) coinvolti, portatori di interessi contrapposti e, a volte, anche in forte dialettica. Oltre al canale bancario e postale, i prodotti assicurativi sono collocati da agenti e broker, spesso legati tra loro da articolati schemi di collaborazione verticali e orizzontali; nelle controversie assicurative potranno pertanto verificarsi casi di litisconsorzio tra imprese assicurative e distributori con una conseguente complessità istruttoria di non poco conto.

Non meno rilevante la stessa natura delle possibili controversie, molte delle quali è prevedibile vertano sull'accertamento della responsabilità, della valutazione e della quantificazione dei danni, difficili da dimostrare con i soli mezzi probatori documentali consentiti nel procedimento arbitrale. Non dimentichiamo infatti che l'Arbitro non può ricorrere a consulenze tecniche. L'ampia formulazione dell'art. 187.1 del CAP, che attribuisce all'Arbitro Assicurativo la competenza sulle controversie relative alle prestazioni e ai servizi assicurativi derivanti da tutti i contratti di assicurazione ha richiesto la ricerca di un punto di equilibrio praticabile e sostenibile.

In sintesi la strada dell'Arbitro Assicurativo si presenta complessa ma siamo determinati a perseguirla e pronti a gestire le difficoltà.

Va rafforzata la giustizia stragiudiziale? Sicuramente sì, soprattutto per i suoi caratteri di prossimità e accessibilità. D'altronde il potenziamento degli strumenti ADR è uno degli obiettivi primari del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e della riforma della giustizia operata dalla legge Cartabia.

Il settore assicurativo appare, peraltro, terreno d'elezione per la soluzione stragiudiziale delle controversie, in quanto caratterizzato da un "naturale" contenzioso tra le parti ma anche dalla crescente consapevolezza, da parte degli operatori di mercato, dell'importanza di preservare il rapporto con gli assicurati quale fattore critico di competizione e di successo per la fidelizzazione della clientela e per la conquista di nuovi spazi di mercato.

Il ricorso all'Arbitro Assicurativo verrà, dunque, a porsi quale condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria in alternativa, nei limiti di rispettiva competenza, alla mediazione (per i contratti assicurativi e per il risarcimento del danno derivante da

responsabilità medica e sanitaria) e alla negoziazione assistita (per le controversie sul risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti).

Resta fermo che terreno d'elezione dell'Arbitro Assicurativo saranno le controversie in tema di interpretazione dei contratti e regole di condotta degli operatori di mercato. L'Avvio dell'Arbitro Assicurativo è dunque sempre più urgente, in quanto è in questo ambito che, riteniamo, possa al meglio esplicitarsi la funzione predittiva delle decisioni del nuovo organismo che, in una sorta di circolo virtuoso, indichi alle parti il corretto *modus operandi*. L'auspicio è che le decisioni dell'Arbitro possano indurre gli operatori di mercato a conformare i loro comportamenti così anche da contrarre a monte i reclami degli assicurati.

Il maggiore o minore *appeal* tra ricorso all'Arbitro Assicurativo e la mediazione dipenderà dal grado di efficacia dei diversi strumenti in funzione della tutela prestata. Determinante sarà ad esempio il funzionamento degli incentivi di carattere processuale previsti dalla riforma Cartabia per scongiurare il diffuso fenomeno della mancata partecipazione delle compagnie di assicurazione al procedimento di mediazione<sup>1</sup>. Nel 2022 ammontano a 71.485 i procedimenti di mediazione riguardanti contratti assicurativi cd. *outlier*, esclusi cioè dalle statistiche in quanto si concludono con la mancata comparizione dell'aderente, dunque della compagnia assicurativa.

Con riguardo invece alle questioni attinenti al risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti, sono da richiamare le previsioni della riforma Cartabia, che riconoscono alla negoziazione assistita maggiori ambiti di tutela in termini di ampiezza dell'istruttoria stragiudiziale (con la possibilità di acquisire dichiarazioni di terzi su fatti rilevanti in relazione all'oggetto della controversia e dichiarazioni della controparte sulla verità di fatti ad essa sfavorevoli e favorevoli all'altra parte nel cui interesse sono richieste).

C'è spazio per l'Arbitro Assicurativo? Il nuovo organismo andrà ad arricchire gli strumenti stragiudiziali a disposizione della clientela assicurativa per ottenere un trattamento equo e rispettoso delle norme e delle clausole contrattuali. C'è una forte e

---

<sup>1</sup> Dalla mancata partecipazione senza giustificato motivo al primo incontro, il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio; la parte che non ha partecipato può essere condannata al versamento allo Stato del doppio del contributo unificato dovuto per il giudizio e/o alla controparte di una somma non superiore nel massimo alle spese del giudizio. In aggiunta, è prevista la comunicazione della mancata partecipazione all'autorità di vigilanza competente.

crescente domanda di informazione e di tutela da parte degli assicurati con un sistema di strumenti semplici, agili ed economici.

L'esigenza degli assicurati di tutelare i propri interessi prende le mosse dalla ricerca di chiarimenti e informazioni, per poi meglio rappresentare e indirizzare le proprie richieste alle compagnie. Associazioni dei consumatori, servizi civici di consulenza, parenti e amici più esperti sono un primo e fondamentale punto di riferimento. Dal canto suo l'IVASS ha messo a disposizione dei consumatori una serie di strumenti, che vanno dalle "Guide assicurative in parole semplici" - disponibili nella sezione "#IMPARACONIVASS" del sito [www.ivass.it](http://www.ivass.it) - al *Contact center* telefonico, un vero e proprio filo diretto tra l'Autorità di Vigilanza e il cittadino. Il nostro sito lo presenta come ... *un esperto indipendente, imparziale e gratuito, a disposizione dei consumatori.*

Nel 2022 sono state gestite più di 18.000 telefonate di consumatori<sup>2</sup>. Nei primi sei mesi del 2023 le chiamate degli utenti sono già arrivate a quota 11.000. Ai nostri operatori arrivano in prevalenza richieste di informazioni sulla normativa e sui prodotti assicurativi, di verifiche su soggetti vigilati e raccolgono segnalazioni su possibili casi di abusivismo.

Spesso queste richieste di informazioni e chiarimenti, portano i consumatori a rivolgersi alle compagnie e agli intermediari per lamentare comportamenti anomali o irregolari. Le imprese ricevono circa 100.000 reclami l'anno, il 30% dei quali sono accolti o portano comunque ad una soluzione condivisa.

Oltre 20.000 di quelli non accolti vengono annualmente inviati dagli assicurati all'IVASS, che li esamina nel merito e avvia una interlocuzione con gli operatori, quale referente nazionale di settore della rete europea Fin-net. Nel 2022 sono stati gestiti quasi 25.000 reclami, con un incremento significativo (+22,2%) rispetto al 2021.

Anche se quella svolta dall'IVASS nella gestione dei reclami è una *moral suasion*, qualora l'inquadramento della fattispecie segnalata è sufficientemente chiaro, l'Istituto rappresenta il proprio punto di vista e, laddove ce ne siano i presupposti, contesta i comportamenti irregolari dando avvio anche a procedimenti sanzionatori.

---

<sup>2</sup> Oltre alle richieste dei consumatori, il Contact Center gestisce anche chiamate da parte di intermediari (circa 17.000 nel 2022) ed un servizio dedicato agli utenti del Preventivatore Pubblico r.c. auto (circa 1.000 telefonate).

Le istruttorie svolte dall'Istituto riescono a chiudersi con esiti totalmente o parzialmente favorevoli per gli esponenti nel 40% dei casi esaminati. Le segnalazioni possono diventare anche indicatori di possibili criticità delle imprese o degli intermediari: in questo caso possono costituire uno spunto per interventi di vigilanza più ampi, quali lettere cd. *alla radice* per chiedere azioni correttive sui processi aziendali interessati, incontri con i rappresentanti delle imprese, avvio, ove necessario, di accertamenti ispettivi.

Su cosa vertono i reclami. I dati confermano la rilevanza del ramo r.c. auto; la gran parte dei reclami (60% circa) riguarda infatti il comparto auto, cui va ricondotta buona parte del richiamato incremento delle richieste di intervento dello scorso anno. La quasi totalità delle lamentele (90% circa del totale) afferisce a questioni inerenti modalità e tempistiche di liquidazione dei sinistri; il restante 10% circa riguarda invece l'area contrattuale. Questi dati evidenziano la rilevanza delle questioni liquidative, materia la cui soluzione in ambito stragiudiziale soggiace ai limiti all'utilizzo di prove non documentali. Proprio per raccogliere queste istanze del mercato, lo schema di regolamento dell'AAS, messo a punto in sede interministeriale, prevede la possibilità per l'Arbitro di decidere mediante il ricorso al giudizio di equità, sia pure per piccoli importi o su richiesta congiunta delle parti e di favorire la conclusione conciliativa o transattiva della controversia.

I dati ci dimostrano, tuttavia, che la richiesta di tutela è alta anche su profili che non riguardano il risarcimento del danno. Sono numerose infatti le lamentele che riguardano gli altri rami danni (30% circa dei reclami) e i rami vita (restante 10%) - con elevato valore sociale - su cui l'Arbitro Assicurativo potrà proficuamente svolgere la sua funzione, intercettando efficacemente la relativa domanda di giustizia.

Mi riferisco alle polizze sanitarie, dove i ricorsi dei consumatori riguardano per lo più la scarsa chiarezza delle condizioni contrattuali, carenze nell'informativa precontrattuale e difficoltà nella fase di apertura del sinistro. Da segnalare anche il settore delle polizze per la responsabilità civile professionale, in cui sovente i reclami afferiscono a dinieghi di copertura opposti a fronte di asserite inesattezze o reticenze in fase precontrattuale; di rilevanza anche l'ambito delle polizze viaggio, a fronte dei dinieghi di rimborso che nascono da contratti non sempre chiari e da forme di abbinamento poco attente alla esaustività e chiarezza dell'informativa precontrattuale rispetto alle reali esigenze del cliente.

Nei rami vita i principali motivi di insoddisfazione riguardano la carente informativa in fase di collocamento del contratto, la valutazione di adeguatezza del prodotto rispetto ai bisogni e al profilo di rischio del contraente ed anche la fase di liquidazione delle prestazioni (riscatti, capitali a scadenza, sinistri). Tutte materie in cui le decisioni dei sistemi stragiudiziali di risoluzione delle controversie sono in grado anche di offrire importanti indicazioni per prevenirne l'insorgenza.

Con l'Arbitro Assicurativo si aggiungerà un ulteriore, importante tassello a favore di una tutela sostanziale e di prossimità della clientela e del più ampio obiettivo dell'IVASS di contribuire a "ridurre alla fonte" i motivi di contenzioso tra clienti e operatori del settore assicurativo. Penso agli interventi sul piano dell'educazione assicurativa, fondamentali per accrescere la capacità dei consumatori di fare scelte ragionate e consapevoli; al focus dell'Istituto sulla semplificazione e chiarezza dei contratti e sulla qualità della *governance* dei prodotti assicurativi in un'ottica cliente-centrica, dalla ideazione alla sua distribuzione; il loro *value for money* per la clientela.

I dati che ho presentato indicano chiaramente lo spazio che andrà ad occupare l'Arbitro Assicurativo: è necessario che parta quanto prima. Citando nuovamente le parole del Presidente Signorini, non si può puntare a uno strumento perfetto fin dall'inizio, ma correzioni o miglioramenti si potranno sempre introdurre in seguito.