

## **Diritto, regolazione e cultura del rischio: a vent'anni dall'emanazione del Codice delle Assicurazioni Private**

Intervento di

Stefano De Polis - Segretario Generale IVASS<sup>1</sup>

Università degli Studi dell'Aquila – Associazione Internazionale di Diritto delle Assicurazioni (AIDA)

L'Aquila, 13 marzo 2025

Ringrazio l'Università degli Studi dell'Aquila e l'AIDA per l'invito e per aver promosso una riflessione sul Codice delle Assicurazioni Private a venti anni dall'approvazione (CAP - Dlgs. 9 settembre 2005, n. 209). Esso ha riordinato in un unico testo la gran parte della normativa del settore assicurativo dell'epoca che, dopo il Testo Unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private del 1959, si era sviluppata in modo molto frammentario rendendo difficile, per il mercato e per la stessa Autorità di vigilanza, orientarsi tra numerose leggi speciali stratificatesi nel tempo. Il CAP è stato una delle prime attuazioni della c.d. legge Bassanini (legge 59/1997) che ha promosso interventi di riassetto codicistico della normativa di specifici settori in chiave di riordino, semplificazione e coordinamento con il diritto europeo.

In attuazione dei principi di delega del 2003<sup>2</sup>, il nuovo CAP si proponeva, tra gli altri

---

<sup>1</sup> Ringrazio il dr. Andrea Venturini per il lavoro di ricerca e l'aiuto fornito nella preparazione dell'intervento.

<sup>2</sup> Art. 4 della legge delega 229/2003.

di:

- recepire in modo organico le direttive dell'Unione Europea di armonizzazione delle regole per lo sviluppo del mercato unico dei servizi assicurativi;
- favorire una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle compagnie, in linea con l'evoluzione prudenziale della vigilanza in ambito bancario e finanziario;
- rafforzare la tutela dei consumatori;
- salvaguardare la concorrenza tra le imprese di assicurazione operanti in Italia anche in regime di libertà di prestazioni di servizi;
- disciplinare le diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi.

L'obiettivo della semplificazione ha spostato l'asse dell'intervento a favore di una opera di riduzione del numero di norme e di messa a sistema di quelle restanti. Con le eccezioni della disciplina dei contratti di assicurazione e di riassicurazione, conservata nel Codice civile<sup>3</sup>, e di quella sul funzionamento dell'Autorità di vigilanza (all'epoca ISVAP)<sup>4</sup>, i 355 articoli del CAP hanno sostituito, abrogandole espressamente, poco meno di 1.000 norme (<sup>5</sup>)

Il CAP ha significativamente rafforzato il ruolo dell'Autorità di vigilanza attraverso l'espresso riconoscimento - su indicazione del Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto legislativo - di un vero e proprio potere regolamentare. L'attività normativa dell'Istituto, costituita, nel regime previgente alla riforma, da circolari e provvedimenti dalla natura incerta, è stata quindi ridisegnata e definita in maniera organica: il CAP ha individuato i principi ispiratori, le materie e le procedure

---

<sup>3</sup> Peraltro, nel CAP vi sono talune disposizioni che comunque integrano la disciplina dei contratti assicurativi o che avrebbero potuto avere titolo per essere inserite nel Codice civile: mi riferisco ad es. agli artt. 176 e 177 che dettano la disciplina della revocabilità della proposta e del recesso dei contratti sulla vita.

<sup>4</sup> Legge 12 agosto 1982, n. 576.

<sup>5</sup> Tra i testi di legge abrogati, il r.d. 4 gennaio 1925, n. 63 attuativo del Regio decreto-legge 29 aprile 1923, n. 966, che disciplinava l'esercizio delle assicurazioni private. Questa notazione è utile a ricordare che la definizione di un ordinamento pubblicistico delle assicurazioni è quindi sostanzialmente coeva alla prima legge bancaria del 1925.

di emanazione. Innovativa l'introduzione di una preliminare fase di consultazione aperta e trasparente con il mercato della normativa in preparazione e di una analisi di impatto della regolamentazione (CAP artt. 9, comma 2, e 191, comma 5). Si trattava, secondo le parole dello stesso Consiglio di Stato, di "uno dei primi casi di adozione dei più avanzati strumenti di qualità normativa", posto a garanzia dell'osservanza del principio di legalità sostanziale.

Il Codice è stato successivamente più volte modificato e integrato sia mediante iniziative nazionali, tra le quali mi limito a segnalare la legge sul risparmio del 2005<sup>6</sup> e gli interventi in materia di assicurazione per la responsabilità civile auto<sup>7</sup>, sia attraverso l'adeguamento alle regole europee (tra tutti le Direttive *Solvency II* e *IDD*).

Il nuovo *framework* normativo del settore assicurativo italiano si articola ora in più livelli, nazionali e sovranazionali, con fonti normative specifiche di diversa forza cogente: il CAP e le disposizioni regolamentari nazionali adottate dall'IVASS o, su specifici limitati ambiti, dai Ministeri (in primis dal Ministero delle imprese e del made in Italy), Atti delegati e *Regulatory technical Standard* (RTS) e *Implementing technical standards* (ITS) elaborati dalle Autorità europee.

Il CAP è come un "cantiere" in cui si succedono continui lavori di aggiornamento e adeguamento a nuove esigenze, nella ricerca della coerenza e sistematicità propria di un *Codice*. Oggi, a circa venti anni dalla sua adozione, conta 550 articoli.

---

<sup>6</sup> Ad esempio le disposizioni in materia di procedimenti sanzionatori sono state integrate/sostituite, pochi giorni dopo l'entrata in vigore del Codice, dalle novità introdotte dalla legge 28 dicembre 2005, n. 262 sulla tutela del risparmio; successivamente, in modo più incisivo, il d.lgs. 21 maggio 2018, n. 68, approfittando del recepimento della direttiva sulla distribuzione assicurativa *IDD*, ha riformato il sistema sanzionatorio originariamente previsto dal Codice, allineandone i principi fondamentali a quelli vigenti nei settori finanziario e bancario.

<sup>7</sup> L'ultimo innesto di rilievo sul Codice si deve alla legge di bilancio per il 2024, 30 dicembre 2023, n. 213 che ha introdotto il nuovo Capo VI-bis, composto di 13 articoli, che reca la disciplina del Fondo di Garanzia assicurativo dei rami vita, istituito a tutela di beneficiari e aventi diritto alle prestazioni assicurative delle polizze sulla vita nell'ipotesi in cui l'impresa assicurativa sia sottoposta a procedure concorsuali o nelle ulteriori ipotesi eventualmente introdotte dallo Statuto del Fondo nei limiti di quanto previsto dalla legge.

Nonostante ciò, l'esperienza e l'evoluzione del mercato indicano l'esigenza di una manutenzione evolutiva. Mi soffermerò su alcuni temi già segnalati da iniziative dell'Ivass.

Nella fase che stiamo vivendo il sistema assicurativo è chiamato a gestire le sfide e le opportunità legate all'innovazione tecnologica e alla sostenibilità. Sono profili potenzialmente idonei ad avere un impatto anche sullo sviluppo di nuovi prodotti che, come l'esperienza ci insegna, si affacciano inizialmente nella prassi del mercato, per poi trovare collocazione nei testi normativi: mi riferisco, ad esempio, alle polizze parametriche che animano il dibattito dottrinario e potrebbero, in futuro, trovare utili coordinate normative nel CAP.

Sempre in tema di prodotti, l'Ivass, oltre ad aver chiesto alle compagnie adeguate riflessioni sui modelli contrattuali del comparto Vita, ha evidenziato che in prospettiva debbano essere valutati anche "un insieme di interventi sulla normativa primaria"<sup>8</sup> al fine di valorizzare le connotazioni del risparmio previdenziale.

Il CAP è stato concepito e adottato nel periodo di applicazione del regime di vigilanza c.d. *Solvency I*; a seguito del passaggio a *Solvency II*, dal 2017, aggiornamenti sono auspicabili<sup>9</sup> al Titolo sui bilanci, così come al quadro sanzionatorio e dei poteri macroprudenziali. Non solo auspicabili ma necessari sono invece interventi di aggiornamento delle disposizioni in materia di misure di salvaguardia, risanamento e liquidazione, cui si potrà procedere in sede di recepimento della Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle imprese di assicurazione (IRRD).

Gli estensori del Codice avevano intuito l'importanza che enti e società non assicurative avrebbero assunto nell'attività di assistenza dei cittadini. L'articolo 345 del CAP ha previsto la possibilità - al ricorrere di determinate condizioni - di

---

<sup>8</sup> L.F. Signorini, Assemblea Annuale ANIA, Roma, 2 luglio 2024.

<sup>9</sup> Con il passaggio nel 2016 a *Solvency II*, l'inequivocabilità di alcuni concetti di fondo (es. la nozione di riserve tecniche), frutto del collegamento prima esistente tra grandezze di bilancio, attivi a copertura e requisiti prudenziali, è venuta meno e, conseguentemente, aggiornamenti delle norme del CAP sono auspicabili.

assoggettare le principali società di mutuo soccorso e le casse autogestite, come i fondi sanitari, alle disposizioni del Titolo IV del Codice (in tema di imprese locali e particolari mutue assicuratrici) in quanto compatibili. La norma presenta significative incertezze interpretative e applicative, anche in considerazione del fatto che la stessa non è coordinata con le modifiche apportate da *Solvency II* alla disciplina del CAP ivi richiamata. La formulazione della norma, inoltre, non ha sin qui consentito l'esercizio di forme, sia pure semplificate, di vigilanza in considerazione dei ristretti ambiti di intervento dalla stessa desumibili (ad es. in termini di potere regolamentare e sanzionatorio) e dell'imprescindibile rispetto del principio di legalità, in talune circostanze ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa<sup>10</sup>. È una materia all'attenzione del Parlamento per la rilevanza del tema per la tutela della salute dei cittadini.

L'assetto della distribuzione assicurativa delineato nel CAP ha subito importanti cambiamenti nel corso dei suoi venti anni di vigenza. Il mondo degli intermediari assicurativi è molto più complesso non solo per l'irrompere dell'innovazione tecnologica ma anche e soprattutto per l'affacciarsi, anche nel nostro Paese, di nuove figure di intermediari (ad es. le c.d. *Managing General Agent* - MGA) e di estese e articolate forme di collaborazione tra intermediari. L'attuale assetto è stato costruito per regolare relazioni di tipo "diretto" tra distributore e consumatore (c.d. Business to Consumers - B2C) mentre oggi sempre più diffuse sono modalità di distribuzione più "lunghe" (Business to business to Consumers - B2B2C); in tale contesto, la stessa suddivisione per sezioni del Registro, *unicum* nel panorama europeo, appare ormai anacronistica. In sintesi, la normativa deve tornare a "intercettare" la sempre più complessa realtà del fenomeno della distribuzione assicurativa.

---

<sup>10</sup> Sul punto si veda l'Audizione del Segretario Generale dell'IVASS, Stefano De Polis, alla Commissione permanente Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle forme integrative di previdenza e di assistenza sanitaria nel quadro dell'efficacia complessiva dei sistemi di Welfare e di tutela della salute, Roma, 16 febbraio 2023.

Segnalo questi temi in un contesto accademico per il contributo che potrà venire per adeguare il Codice all'evoluzione del mercato assicurativo, attenti a conseguire obiettivi di coordinamento, semplificazione e accessibilità del diritto e a coniugare il quadro nazionale e quello europeo. La presentazione, nel pomeriggio, della Sezione AIDA Giovani è di buon auspicio.

In questi venti anni il CAP si è dimostrato uno strumento adeguato a sostenere lo sviluppo del sistema assicurativo, capace di inglobare e convivere con gli innesti normativi intervenuti nel tempo. Anche oggi ciò che è richiesto è preservare finalità e impianto fondamentale del Codice, proiettandolo ulteriormente nel futuro.