



CONSIGLIO DI STATO
Sezione consultiva per gli atti normativi

Adunanza del 14 febbraio 2005

N. della Sezione: 11603/04

OGGETTO:

MINISTERO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.
Schema di decreto legislativo recante
“*Riassetto delle disposizioni vigenti in
materia di assicurazioni. Codice delle
assicurazioni*”.

La Sezione

Vista la relazione n. 23543-H3b/19
dell'8 novembre 2004, pervenuta il
successivo 18 novembre, con la quale
il Ministero delle attività produttive ha chiesto il parere sullo schema di decreto
legislativo in oggetto;

Esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori, presidente Luigi Cossu e
consiglieri Piermaria Piacentini, Giuseppe Farina, Luigi Maruotti, Luigi Carbone,
Antonino Anastasi, Nicola Russo, Paolo De Ioanna, Giuseppe Roxas ed Eugenio Mele;

PREMESSO E CONSIDERATO:

1. Lo schema in esame sottopone al parere del Consiglio di Stato il testo di decreto
legislativo recante il “*Riassetto normativo delle disposizioni vigenti in materia di
assicurazioni – Codice delle assicurazioni*”, in attuazione della delega contenuta

norm/zac

nell'articolo 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante *‘Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001’*.

Lo schema, proposto dai Ministri delle attività produttive e delle politiche comunitarie, è corredato dei concerti dei Ministri della funzione pubblica, della giustizia, dell'economia e delle finanze, nonché del parere favorevole della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Va, invece, rilevato che, nonostante il codice delle assicurazioni si occupi diffusamente anche della previdenza complementare, non risultano acquisiti né il concerto né l'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che pure avrebbe avuto titolo ad intervenire nella vicenda normativa.

2. Quello in oggetto costituisce uno dei primi schemi di decreto legislativo di attuazione della *“legge di semplificazione 2001”* e, in generale, uno dei primi provvedimenti della nuova fase di codificazione in materia di semplificazione e riordino (ora denominato *“riassetto”*) normativo, dopo quella dei cd. testi unici misti di cui all'ormai abrogato art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (soppresso dall'art. 23, comma 3, della legge n. 229 del 2003). Questa nuova fase si inserisce tra le iniziative del legislatore volte a realizzare la *“semplificazione normativa”*, a ridurre il numero esorbitante delle regole del nostro ordinamento e a porre rimedio alla loro contraddittorietà, alla loro onerosità nei confronti di cittadini e di imprese, alla loro relativamente non elevata qualità.

I primi interventi, in tale processo, si sono avuti, di recente, con lo schema di decreto legislativo concernente il *“Codice dei diritti di proprietà industriale”* – in attuazione della delega contenuta nell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, recante *‘Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza’*, che richiama espressamente, tra i criteri di delega, la norma-cardine della semplificazione normativa, costituita dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, come novellato proprio dalla legge n. 229 del 2003 – e con quelli concernenti il *“Codice del consumo”* e il *“Codice dell'amministrazione digitale”*, in attuazione rispettivamente degli articoli 7 e 10 della stessa legge n. 229 del 2003, che delega anche all'intervento qui in esame.

3. Sul primo di tali schemi l'Adunanza generale di questo Consiglio di Stato ha espresso il parere n. 2/04 del 25 ottobre 2004; sul secondo e sul terzo si è espressa la

Sezione consultiva per gli atti normativi con pareri, rispettivamente, n. 11602/04 del 20 dicembre 2004 e n. 11995/04 del 7 febbraio 2005.

Nella prima parte del predetto parere dell'Adunanza generale, in considerazione della rilevanza dell'intervento e del suo ruolo di precedente, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario evidenziare anche i profili storico-sistematici e le nuove problematiche giuridico-istituzionali che emergono dal nuovo processo di codificazione, riportando indicazioni provenienti dalla prassi ormai consolidatasi in sede europea e internazionale.

Tali considerazioni sono state ritenute utili anche al fine di indirizzare la successiva attività di codificazione del Governo, già preannunciata dal Ministero referente e da altri Ministeri, in attuazione di altre deleghe, tutte relative al riassetto e alla codificazione di settori organici del nostro sistema giuridico.

Nel fare rinvio a quella sede per tutte le specifiche considerazioni svolte e per lo sviluppo delle relative argomentazioni, si ritiene opportuno – prima di passare all'esame dell'articolato dello schema in oggetto – riportare in questa sede le principali conclusioni raggiunte ed integrarle con ulteriori specificazioni. Difatti, tali osservazioni vanno estese a tutti i casi di riassetto secondo il nuovo sistema, ivi compreso quello di cui allo schema di codice delle assicurazioni.

3.1. Sotto un primo profilo, relativo al significato attuale del concetto di “*semplificazione*”, si rileva come questo sia andato evolvendosi notevolmente negli anni, con il progressivo abbandono dello strumento dei singoli regolamenti di delegificazione a favore di un'opera di riduzione del numero di norme e, in generale, di consolidamento/codificazione di quelle restanti.

Anche il concetto di “*codificazione*” si è evoluto rispetto a quello ottocentesco ed è incentrato, oggi, sul riordino di specifici settori organici piuttosto che di macro-sistemi normativi. I codici della legge n. 229 del 2003, che hanno sostituito i testi unici misti della legge n. 50 del 1999, di questi ultimi conservano la finalità di riordino (ora definito “riassetto”) normativo, con l'ulteriore elemento caratterizzante che al riassetto si accompagna – grazie a criteri di delega più ampi – l'elemento innovativo della sostanza della disciplina codificata. Trattandosi di un processo di codificazione concepito unitariamente dalla legge n. 229 del 2003, l'unicità della sede di previsione (il novellato art. 20 della legge n. 59 del 1997), dei principî e dei criteri direttivi generali (che si affiancano agli specifici criteri di delega per ciascun settore) e dei criteri

metodologici di codificazione induce questo Consiglio di Stato a ritenere necessario, a livello operativo, un approccio coerente, se non coordinato, degli interventi di codificazione, riguardo sia agli aspetti metodologici che ai “confini” tra i vari codici (cfr., ad esempio, i problemi della “perimetrazione” dell’ambito dei singoli codici, la quale necessita di un’opera di coordinamento esterna a chi predispone il singolo intervento: si pensi, in particolare, al confine tra quello in oggetto e altri corpi normativi, tra cui lo stesso codice civile [di cui si tratterà specificamente *infra*, al punto 5.2] ovvero il testo unico bancario o quello dell’intermediazione finanziaria, su cui *infra*, i punti 5 e 5.1 del presente parere).

Peraltro, una regìa unitaria, con un unico referente anche a livello politico, potrebbe collocare in un solo contesto iniziative altrimenti separate e rimesse alla buona volontà delle singole amministrazioni, ma soprattutto potrebbe garantire – con un accorto intervento sulla perimetrazione dei vari codici – la coerenza ordinamentale dell’intero processo di semplificazione, oltre che dei singoli codici all’interno del loro specifico settore. La suddetta regìa dovrebbe, altresì, farsi carico del contesto di cd. *multilevel governance* in cui operano gli interventi di semplificazione, contesto in cui oltre allo Stato sono soggetti fondamentali della produzione normativa anche le Regioni e l’Unione europea.

3.2. Va ribadita, anche riguardo allo schema in oggetto, la possibilità di inserire nei codici elementi che comportino una effettiva semplificazione “sostanziale” e preferibilmente una (anche solo parziale) deregolazione della materia, oltre al consolidamento “formale”, secondo i criteri generali di delega valevoli per tutti gli interventi di codificazione di cui alla legge n. 229 del 2003.

In relazione a tale raccomandazione – come già accaduto in altri casi – lo schema in oggetto non sembra sfruttare in pieno le potenzialità della delega, che come si è detto consentono comunque un intervento di riforma sostanziale e non solo di riordino formale.

Va, infatti, ribadito come anche in questo caso (ma cfr. anche quanto affermato dai pareri relativi ai precedenti codici), l’operazione del Governo non mira tanto ad una effettiva semplificazione della materia – che non viene peraltro evidenziata né dalla relazione né dallo schema di articolato – ma si limita piuttosto ad una raccolta organica delle norme del settore e ad alcune, certamente rilevanti, innovazioni richieste dalla

delega (come, ad esempio, quelle relative all'accresciuta competenza sul piano normativo dell'ISVAP: cfr. *infra*, il punto 6).

3.3. Sotto un altro profilo, l'opera di codificazione – comportando, come si è visto, un effetto non solo di riordino, ma anche fortemente innovativo nell'ordinamento – va considerata alla stregua di ogni “nuova regolazione” e ad essa andranno, pertanto, applicati, quando saranno finalmente portati a regime, i nuovi strumenti tipici della qualità della normazione: l'analisi di impatto della regolazione (AIR), la consultazione delle categorie interessate, la valutazione *ex post* dell'impatto normativo.

In quest'ottica, la Sezione considera con particolare favore il riferimento all'AIR contenuto nell'art. 9 dello schema, di cui si dirà *infra*, al punto 6.6.

4. Vanno poi evidenziati due rilevanti profili relativi ai rapporti tra le fonti normative. In particolare, va messo in evidenza il rapporto dei codici – di rango interamente primario, a differenza dei testi unici misti di cui alla legge n. 50 del 1999 – con la normativa regionale da un lato e con le norme statali di livello regolamentare dall'altro.

4.1. La necessità di un raccordo con la normativa regionale è divenuta particolarmente pressante dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha radicalmente cambiato il contesto dei rapporti tra fonti normative statali e regionali.

Tale questione, peraltro, non incide sullo specifico intervento in questione, che rientra a più di un titolo nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost., soprattutto sotto il profilo dell'“ordinamento civile” (lett. *l*).

Difatti, le norme generali sul contratto di assicurazione e di riassicurazione sono ancora oggi contenute proprio nel codice civile, agli articoli da 1882 a 1932, in un apposito Capo XX del Titolo III del Libro IV, sui singoli contratti (sul rapporto tra questo codice e il codice civile, cfr. *infra*, punto 5.2).

4.2. Quanto ai rapporti tra i nuovi “codici”, limitati al solo livello primario, e la normativa regolamentare attuativa, integrativa e di delegificazione, il Consiglio di Stato (cfr. il richiamato parere dell'Adunanza generale n. 2/04) ritiene possibile e anzi auspicabile, in via generale, elaborare – anche in assenza di previsioni espresse nella delega – un testo unico (anche eventualmente innovativo) delle disposizioni regolamentari sulla

stessa materia. In caso di compresenza di regolamenti governativi e ministeriali (come nella materia in questione) la raccolta andrebbe ovviamente separata in due distinte sezioni.

Nel settore assicurativo la raccolta in parola potrebbe contenere, ad esempio, tutti i regolamenti menzionati all'articolo 9, comma 1, dello schema, che a sua volta fa rinvio a vari Titoli dello stesso codice (sulla necessità di integrare ulteriormente tali riferimenti, cfr. *infra*, il punto 9). In tale contesto organico andrebbe inserito anche il regolamento ministeriale (sul cui schema la Sezione si è pronunciata con parere n. 2685/03 del 21 luglio 2003), concernente “*l'attività dell'attuario incaricato*” previsto dall'art. 20 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, che viene abrogato dallo schema in oggetto (art. 376, comma 1, lett. *nn*), perché confluito nell'art. 34 dello stesso.

Analogo discorso deve farsi in relazione all'opportunità di codificare, eventualmente, anche le varie disposizioni dell'ISVAP a carattere normativo, di cui si dirà *infra*, al punto 6. Tale misura andrebbe ad integrare l'utile previsione della “pubblicazione annuale”, in un unico compendio ed anche in forma elettronica, già introdotta per i regolamenti e i provvedimenti di carattere generale di cui all'articolo 3, comma 4, del testo unico dell'intermediazione finanziaria (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) e ora estesa anche a quelli dell'ISVAP dal comma 5 dell'art. 9 dello schema.

5. Il riassetto normativo di cui allo schema in esame si inserisce nel generale processo di consolidamento delle istituzioni finanziarie che rappresenta uno dei fenomeni più rilevanti del panorama economico contemporaneo, sia all'interno di ciascun sistema industriale che nei rapporti, sempre più stretti ed integrati, tra i diversi sistemi.

Si tratta di un fenomeno che viene attentamente seguito negli ultimi anni dai Ministri delle finanze e dell'economia e dai Governatori delle banche centrali del cd. Gruppo dei dieci, nonché dalla Banca centrale europea, dalla Commissione europea, dal Fondo monetario internazionale e dall'OCSE.

Tale fenomeno acquista, poi, una particolare rilevanza e delicatezza nel momento in cui anche il settore delle assicurazioni e delle riassicurazioni viene aperto, in sede comunitaria, ai principî della concorrenza e della non discriminazione. Nel corso degli anni '90, infatti, i paesi maggiormente industrializzati sono stati tutti interessati da operazioni di concentrazione, attraverso fusioni ed acquisizioni, per la maggior parte relative ad imprese operanti nello stesso paese e nello stesso segmento di mercato;

tuttavia, proprio nel ramo assicurativo si sono registrati casi rilevanti di integrazioni transnazionali, con la creazione di *joint venture* e di alleanze strategiche.

La questione cruciale posta da questo processo sembra essere quella di ridurre il rischio finanziario di natura sistemica, connesso alla complessità organizzativa di intermediari di grandi dimensioni e con assetti spesso a carattere multinazionale, rischio che può essere trasmesso all'economia reale attraverso le attività di massa delle istituzioni finanziarie, comprendendo tra queste sia le imprese bancarie che quelle assicurative; la materia è molto complessa e tuttavia, tra le implicazioni delle possibili politiche, è emersa con chiarezza la necessità di regole adeguate: sull'equilibrio, la trasparenza e la conoscibilità della struttura patrimoniale reale degli operatori, nonché sul rafforzamento di una disciplina di mercato che scoraggi nettamente il *moral hazard* e che incentivi le imprese (assicurative, nel caso in esame) a rivolgersi al mercato azionario e delle partecipazioni finanziarie in condizioni di maggiore libertà, ma anche di migliore controllo dei rischi potenziali, a tutela dei risparmiatori.

5.1. Come sottolinea la relazione illustrativa, lo schema in esame opera un riavvicinamento alla disciplina già introdotta con il testo unico bancario di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e successive modificazioni, che va collocato nel contesto dello stesso processo di rafforzamento delle garanzie di mercato. I principî ed i criteri direttivi espressamente stabiliti in materia assicurativa dall'art. 4 della legge n. 229 del 2003 richiamano in modo preciso l'esigenza di regole adeguate, prima evidenziata. In particolare, la lett. e) sottolinea l'esigenza della "garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa, anche nell'ipotesi di una loro appartenenza ad un gruppo assicurativo, nonché con riferimento alle partecipazioni di imprese assicurative in soggetti esercenti attività connesse a quella assicurativa e di partecipazione di questi ultimi in imprese assicurative".

Ad ulteriore fondamento dei principî di delega, può segnalarsi la lettera c) del comma 4 dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, come riformulato dalla legge n. 229 del 2003, la quale fornisce quale ulteriore criterio quello della "*regolazione uniforme dei procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso diverse amministrazioni o presso diversi uffici della medesima amministrazione*".

Nel caso in esame, quindi, il riavvicinamento – se non la "regolazione uniforme" – di alcuni profili delle discipline bancaria e assicurativa risponde, in certi casi (cfr., ad

esempio, in relazione all'art. 10 dello schema, *infra*, il punto 9), sia alle esigenze garantistiche, di portata sopranazionale, prima menzionate, che all'esigenza generale di semplificazione e di chiarezza normativa che sottende al criterio di delega da ultimo citato.

5.2. Sempre in relazione alle scelte sistematiche operate dal codice, la Sezione ritiene necessario soffermarsi sull'affermazione, contenuta a pagina 2 della relazione di accompagnamento, secondo cui lo schema di decreto legislativo in oggetto realizza la codificazione delle vigenti norme in materia di assicurazione private “con la sola, sebbene rilevante, eccezione di quelle dedicate ai contratti di assicurazione e di riassicurazione che sono state conservate nel codice civile”. Il Ministero afferma, peraltro, di non avere completamente unificato le disposizioni in materia assicurativa “non già per una ragione di opportunità, ma esclusivamente per l'assenza di un espresso principio di delega, finalizzato a consentire l'intervento sul codice civile”.

La questione ha valenza generale, che attiene alla portata del riassetto di cui alla delega contenuta nel nuovo testo dell'art. 20, comma 3, della legge n. 59 del 1997 e in particolare nella norma-cardine di cui alla lettera *a*), che fissa come criterio la “definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia”.

Questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di illustrare diffusamente, nei suoi pareri sui precedenti codici, le ampie potenzialità innovative, a livello sistematico e ordinamentale, della delega alla “codificazione della normativa primaria”, che consentono di incidere su tutte le norme di tale livello, tra cui rientra a pieno titolo anche il codice civile (cui va riservata semmai, come si dirà, particolare attenzione nel merito delle scelte sistematiche, ma senza alcuna limitazione di tipo formale o relativa al sistema delle fonti del diritto). Nel parere sul codice del consumo (n. 11602/04), peraltro, la Sezione ha suggerito espressamente lo spostamento, nel codice settoriale in questione, delle norme sui consumatori sinora contenute nel codice civile (ossia degli articoli 1469-*bis* e seguenti, in tema di clausole abusive, e degli articoli 1519-*bis* e seguenti, in tema di vendita di beni mobili di consumo).

Ciò sulla base del rilievo che, se il modello illuministico della codificazione è sicuramente scomparso (si è parlato di “età della decodificazione”), rimane – e, anzi, si fa più pressante, non solo in Italia – l'esigenza di riordino sostanziale e di riduzione dello *stock* normativo. Questo ha consentito, negli ultimi anni, un ritorno alla “cultura

della codificazione”, sotto forme diverse rispetto a quelle di matrice ottocentesca e soprattutto con metodologie più attente all’impatto sostanziale delle norme ed alla indispensabile coerenza e armonia giuridica delle stesse all’interno di ciascun codice e con le altre norme dell’ordinamento giuridico. Cambia in tal modo l’idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee capaci di garantire l’unità e la coerenza complessiva della disciplina. Si è in una fase storica nella quale all’idea regolativa del codice si è sostituita l’esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore. Le codificazioni incentrate sull’unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi ordinamentali, non fondati sull’idea dell’immutabilità della società civile, ma improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica.

A questa codificazione di nuova generazione appartiene anche il codice delle assicurazioni.

In altre parole, può affermarsi che, se i termini della delega incidono certamente sulla portata innovativa del codice, l’unico limite sostanziale all’intervento di riordino sistematico della normativa primaria già esistente risulta essere quello costituito dalla sopravvenuta riduzione delle competenze legislative dello Stato in favore delle Regioni (ma il problema – molto rilevante per altri schemi di codice, come ad esempio quello della sicurezza e tutela della salute dei lavoratori: cfr. il parere n. 11996/04 reso dall’adunanza del 31 gennaio 2005 – non si pone nel caso delle assicurazioni, come si è visto *retro*, al punto 4.1).

L’altro limite all’ampiezza dei confini della materia da codificare è un limite “di metodo”, attinente alla soluzione dei problemi di “perimetrazione” del codice. Tale soluzione, come si è detto, dovrebbe coinvolgere tutte le amministrazioni interessate (nel caso del codice civile, soprattutto il Ministero della giustizia) e richiede un apposito coordinamento in sede centrale di tutto il processo di codificazione che nei codici di attuazione della legge n. 229 del 2003 non sembra essere stato instaurato.

Una volta risolto il problema dei limiti della delega sul riordino, va affrontata la questione dei rapporti tra il codice civile e quello delle assicurazioni.

Sotto un primo profilo, lo spostamento delle norme sulle assicurazioni dal codice civile al codice “di settore” potrebbe fondarsi sulla considerazione che la normativa di

fonte comunitaria (volta soprattutto alla prevenzione dei rischi finanziari di natura sistemica e alla tutela del consumatore, come si è detto *retro*, al punto 5.1) ruota intorno ad un'esigenza di protezione speciale del pubblico in questa materia. Di qui un approccio specifico (ignoto al codice civile del 1942, fondato su un concetto formale di eguaglianza contrattuale), diretto a garantire una tutela sostanziale, attenta all'equilibrio effettivo – normativo ed economico – del contratto assicurativo.

Così come intuibile si appalesa il vantaggio pratico, per gli utenti e gli operatori del settore, nel potere consultare in un unico testo normativo tutte le disposizioni finalizzate alla disciplina della materia delle assicurazioni.

Per contro, occorre rilevare che, a differenza delle norme sul consumo, le norme del codice civile sulle assicurazioni non costituiscono il frutto di recenti novelle legislative, per cui il sopravvenire del codice di settore farebbe venire meno le esigenze che giustificarono la temporanea inserzione nel codice civile. Infatti, le norme sul contratto assicurativo rientrano da sempre tra i contratti tipici della disciplina del codice civile (e, ancora prima, del codice di commercio di cui al r.d. 31 ottobre 1882, n. 1062: art. 3, primo comma, n. 19 e 20, articoli da 417 a 453 e da 604 a 641), per cui la eventuale modifica sistematica acquisterebbe una valenza diversa (e più delicata) da quella di cui al parere n. 11602/04 sul codice del consumo.

Occorre, quindi, invitare il Ministero ad affrontare la questione se il nuovo codice delle assicurazioni possa costituire, oggi, la sede sistematicamente più idonea in cui collocare le disposizioni *de quibus*, inserendole nell'ambito della disciplina organica delle assicurazioni – come sembrerebbe trasparire dalla stessa relazione ministeriale di accompagnamento allo schema in oggetto – ovvero se non risulti preferibile mantenere una parte della disciplina generale del contratto nel codice civile, con tutte le implicazioni di tipo sistematico che ciò comporta.

Nel rimettere tali considerazioni alla responsabile valutazione del Ministero referente e di quello della Giustizia, che nell'atto di concerto non si è espresso sul punto, va segnalata l'opportunità, nel caso in cui si dovesse addivenire ad una modifica della collocazione sistematica delle norme sul contratto assicurativo dal codice civile a quello delle assicurazioni, di accompagnare tale spostamento con l'inserimento, in entrambe le sedi (ma soprattutto nella prima), di disposizioni di reciproco raccordo, anche finalizzate a ribadire la soggezione dei contratti di assicurazione ai principi ricavabili dal codice civile, per quanto non diversamente disposto.

6. Preliminarmente all'esame dell'articolato, la Sezione ritiene opportuno affrontare una questione di rilievo generale che emerge dalla materia qui codificata: quella della potestà normativa in capo alle autorità indipendenti (nel caso in esame, dell'ISVAP).

6.1. Non è questa la sede per addentrarsi nella distinzione – peraltro, sempre estremamente problematica – tra atti normativi e atti amministrativi generali. Sul punto, basti riconoscere l'attualità e la condivisibilità della autorevole, ultratrentennale dottrina sulla “attività normativa della pubblica amministrazione”, che ritiene corretto “identificare attraverso lo scopo, la funzione, l'aspetto ‘formale’ inteso in senso funzionale, il carattere normativo degli atti autoritativi di provenienza ‘amministrativa’”. Tale ricostruzione considera la capacità “innovativa dell'ordinamento” e la generalità e astrattezza delle disposizioni come caratteristiche sintomatiche, anche se non sempre formalmente necessarie, della funzione normativa (cfr. i pareri 23 gennaio 1992, n. 10; 21 novembre 1991, n. 141; 1° febbraio 1990, n. 15, resi dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato sui primi regolamenti attuativi degli articoli 2 e 4 della legge n. 241 del 7 agosto 1990, nonché i pareri 30 ottobre 1990, n. 109 e 7 dicembre 1989, nn. 126, 127 e 131, sui regolamenti di organizzazione dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio affidati a Ministri senza portafoglio). Come è stato affermato, nei regolamenti lo scopo tipico è “la regolazione astratta dei rapporti giuridici al fine di costituire l'ordinamento giuridico”.

Pur nella riconosciuta problematicità della questione ciò fornisce, ancora oggi, un criterio utile a distinguere, quantomeno in linea generale, gli atti normativi dagli atti amministrativi generali o dai provvedimenti plurimi (ed, eventualmente, a sindacare anche quegli atti certamente “innovativi” in senso sostanziale, e pertanto normativi, che la recente legislazione ha talvolta definito come atti “non aventi natura regolamentare”, eludendo l'applicazione delle regole di riparto di cui all'art. 117 Cost. e del procedimento di formazione degli atti regolamentari del Governo).

Alla stregua di quanto esposto, taluni provvedimenti dell'ISVAP che lo schema in oggetto definisce come “provvedimenti generali” (secondo il paradigma dettato dall'art. 9) sembrano piuttosto possedere una natura tipicamente normativa: di tale natura il testo non può non tenere espressamente conto, adeguando le qualificazioni ivi contenute.

La Sezione ritiene, infatti, che in capo alle autorità indipendenti siano configurabili funzioni normative, come si chiarirà nei punti che seguono.

6.2. La tradizionale impostazione negativa, secondo la quale l'attribuzione di poteri normativi risulta configurabile solo a fronte di soggetti dotati di rappresentatività (Parlamento, Governo, Consigli regionali e comunali, *etc.*), appare ormai superata, nella sua assolutezza, dall'evoluzione dell'ordinamento a partire dagli anni novanta del secolo scorso.

Di regola, infatti, l'attribuzione di poteri normativi, per le fonti subordinate alla legge, va individuata sulla base del principio costituzionale di legalità. È quindi la legge ordinaria che, almeno per le fonti di livello regolamentare, può individuare siffatti poteri normativi, nel rispetto o, spesso, in attuazione dei principi della Costituzione e, ovviamente, entro i limiti delle materie di competenza statale.

Il "policentrismo normativo" che la legislazione italiana è venuta configurando si collega alla sempre più vasta distribuzione delle funzioni pubbliche fra una pluralità di soggetti, anche al di fuori dell'apparato governativo e ministeriale. Come è stato osservato, il sistema delle fonti sembra negli ultimi anni svilupparsi "in processi di produzione complessi, nei quali criterio di gerarchia e criterio di competenza si sostituiscono e sovrappongono ripetutamente".

Le autorità indipendenti costituiscono certamente una tipologia speciale di soggettività pubblica e, in questo senso, si tratta di soggetti che devono comunque trovare in un profilo legislativo primario la fonte attributiva del potere e i criteri di fondo che devono presiedere all'esercizio di tale potere.

La stessa introduzione, per legge, di una formula organizzativa che separi il regolatore amministrativo "di settore" dalla dipendenza diretta dall'organo politico e che affianchi a processi di liberalizzazione o di deregolazione l'istituzione di organismi autonomi di disciplina e di vigilanza, crea un'area di interessi disciplinati comunque dal principio di legalità.

In base a tale principio generale, l'azione delle autorità indipendenti può esprimersi anche attraverso atti normativi e, a seconda dei casi, attraverso regolamenti di organizzazione, regolamenti per la gestione contabile e patrimoniale, regolamenti di esecuzione, regolamenti cd. indipendenti (cfr. *infra*, il punto 6.5).

L'attribuzione – una volta accertato il rispetto del principio di legalità – di un potere regolamentare a soggetti diversi dal Governo trova quindi la sua giustificazione, per le specifiche discipline di settore, nel criterio di una più razionale distribuzione dei ruoli e delle competenze, criterio analogo a quello che ha presieduto alla stessa

ridefinizione dei rapporti tra Parlamento e Governo operata con la legge n. 400 del 1988 (e in particolare con il suo art. 17).

6.3. Se un fondamento legislativo è sempre necessario per stabilire il potere normativo delle cd. autorità indipendenti e i connessi limiti, ad esso si aggiungono (o anzi, ormai, si sovrappongono) anche una “copertura costituzionale” e/o una “copertura comunitaria” che presiedono ai vari ambiti di intervento.

Come si è detto, la legge, nel conferire (talora implicitamente) poteri normativi alle autorità indipendenti, spesso lo fa in attuazione di principî costituzionali. Pertanto, pur nell’assenza di riferimenti specifici nella Carta del 1947, un fondamento costituzionale è stato rinvenuto dalla dottrina, oltre che nel principio di legalità di cui all’art. 97 Cost. prima menzionato, nel principio di uguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, nonché, nei principî regolanti singoli settori o attività, quali gli articoli 41, 47, 21, 39 Cost., *etc.*, che pertanto forniscono, caso per caso, un fondamento costituzionale diversificato a seconda del tipo di *Authority*.

Il fondamento in principî e norme di livello sovra-primario dei poteri normativi delle autorità indipendenti si rinviene, poi, ampiamente nell’ordinamento comunitario, che ha fornito un impulso decisivo alla diffusione di questi organismi, attraverso principî quali quelli di libera concorrenzialità, di libertà di circolazione e di stabilimento, di tutela dell’investitore-risparmiatore e normative – anch’esse di livello sovra-primario – quali quelle che hanno attuato la realizzazione del mercato unico. Accanto a una funzione liberistica primaria, finalizzata a eliminare gli ostacoli alla circolazione delle merci e dei servizi (articoli 23 e 49 Trattato CE), il diritto europeo svolge infatti una funzione di ri-regolazione del mercato che, in linea di principio, è affidata alla stessa disciplina privatistica del contratto prevista dalle direttive di armonizzazione degli ordinamenti giuridici nazionali. In alcuni settori, le norme privatistiche si dimostrano insufficienti al conseguimento di tale obiettivo, che è rimesso allora dall’ordinamento comunitario ad autorità indipendenti, comunitarie e nazionali.

La legge arretra dal mercato e affida in primo luogo alle autorità una competenza regolatoria, la quale ha per scopo la stabilità, la protezione di alcuni diritti e il “livellamento dei campi di gioco” in settori nei quali si registrava, fino a pochi anni orsono, il dominio di monopolisti ed *ex* monopolisti; affida in secondo luogo una “competenza di vigilanza” sulle dinamiche concorrenziali, per garantire che esse siano

davvero libere e che, ancora una volta, non maturino posizioni di potere privato pregiudizievoli.

6.4. Il modello di regolazione descritto è ormai assunto a regola generale proprio nel campo finanziario (del quale è parte integrante anche il settore assicurativo) dove, a livello comunitario, accanto ai profondi mutamenti nella disciplina sostanziale dei mercati finanziari è stata dedicata una particolare attenzione alle questioni di metodo di regolazione.

Il punto di riferimento fondamentale è costituito dal Rapporto del Comitato di esperti della Commissione europea sulla regolazione dei mercati mobiliari europei del 20 febbraio 2001 (il cd. “Rapporto Lamfalussy”). Il metodo indicato da questo Rapporto è stato, infatti, esteso dal Consiglio ECOFIN del 3 dicembre 2002 a tutta la regolazione dell’Unione sui mercati bancari, assicurativi, dei fondi pensionistici e finanziari e costituisce pertanto un preciso e rilevante parametro metodologico anche per il codice in oggetto.

Secondo il metodo Lamfalussy, vanno distinti due livelli di regolazione dei mercati finanziari: le direttive comunitarie di “primo livello” dovrebbero contenere i soli principi guida, mentre le disposizioni di dettaglio vengono adottate dalla Commissione.

Il predetto metodo configura un utile parallelismo tra l’architettura delle fonti del mercato finanziario comunitarie e interne: anche la disciplina interna è imperniata su una disciplina primaria, tendenzialmente più rigida, ma contenente i soli principi generali, e una disciplina secondaria che detta le norme di dettaglio e può più facilmente essere modificata per tenere conto dell’evoluzione dei mercati e della stessa regolamentazione comunitaria.

Tale normativa secondaria può essere emanata, a seconda dei casi, da un’autorità governativa o – più di frequente – dall’autorità (indipendente) di regolazione del settore.

Lo schema di codice in oggetto tiene conto e per certi versi anticipa questo processo, dandone atto espressamente nella relazione di accompagnamento (pag. 3). Ma ciò costituisce un motivo ulteriore per rendere chiara tale scelta, modificando l’art. 9 dello schema e optando per un esplicito riconoscimento della natura regolamentare di alcuni degli atti che lo schema definisce “provvedimenti generali” (cfr. *infra*, ai punti da 6.7 a 6.9).

6.5. Una volta accertata, in via generale, la configurabilità di poteri normativi in capo alle autorità indipendenti, va fatto cenno ad almeno due questioni consequenziali, relative alle possibili tipologie di regolamenti adottabili dalle autorità indipendenti e al loro rapporto con la normativa secondaria di fonte governativa o ministeriale.

6.5.1. Quanto alla tipologia dei regolamenti, essa non può essere stabilita in via generale, ma dipende dalle specifiche prescrizioni della legislazione di settore. In concreto, si tratta di verificare, caso per caso, quale sia la configurazione che effettivamente la legge abbia inteso imprimere ai poteri normativi riconosciuti all'autorità nell'ambito della potestà di regolazione.

Utilizzando il riferimento costituzionale, emergono due grandi gruppi di manifestazioni di funzioni normative: le prime, più tradizionali, espressione di una potestà di auto-organizzazione dell'amministrazione che ora si inquadra nell'area delineata dall'art. 97 Cost.; le seconde, almeno in parte più recenti, riconducibili ai principi costituzionali (ma anche dell'ordinamento comunitario) che presiedono non al sistema dei poteri pubblici, ma alle attività dei vari ambiti materiali in cui rispettivamente operano le singole autorità: in particolare, si segnalano gli articoli 41, 47, 21 e 3 Cost. per i mercati mobiliari, assicurativi e finanziari, per l'attività creditizia e per la tutela della concorrenza, per la comunicazione.

Se non pare possano esservi dubbi sui poteri regolamentari di organizzazione (ivi compresi quelli aventi ad oggetto il procedimento), la cui estensione dipende dal grado di autonomia che le singole leggi istitutive hanno lasciato alle autorità indipendenti, l'ambito delle altre potestà regolamentari attiene alle caratteristiche e ai poteri delle singole autorità nei confronti degli "amministrati".

Se la materia è analiticamente o, comunque, in buona parte disciplinata dalla legge, i regolamenti delle autorità presenteranno caratteristiche affini ai regolamenti esecutivi, di attuazione e completamento della disciplina legislativa e sul rispetto della legge si potrà incentrare il sindacato giurisdizionale.

In altri casi il potere regolamentare è attribuito alle autorità indipendenti con un mero riferimento o alla materia oggetto di regolamentazione o, al più, a concetti giuridici indeterminati o a finalità di carattere generale. In queste ipotesi, la dottrina ha parlato di regolamenti autonomi, simili a quelli che nell'ordinamento della pubblica amministrazione governativa vengono definiti indipendenti.

Su tale ultima categoria di regolamenti non è mancata qualche perplessità, essendo più evidenti i rischi di deroga al generale principio di legalità. D'altra parte la configurazione, in certi casi, di una maggiore discrezionalità delle autorità indipendenti anche nell'esercizio delle loro funzioni normative risulta coerente col loro ruolo, che non è solo quello di eseguire e dare attuazione, ma regolare e quindi anche regolamentare, in conformità alle esigenze che via via si pongono nel settore di afferenza, anche e soprattutto sulla base del dato dell'esperienza, della prassi, l'azione di quanti vi operano.

Ad avviso della Sezione, appare dunque ragionevole ammettere, in via generale, la configurabilità anche di questo tipo di regolamenti, ma ribadire la necessità di accertare, caso per caso, la sussistenza della condizione che la materia regolata non sia sottoposta a riserva di legge e che nella stessa legge istitutiva dell'autorità, o comunque in altra fonte primaria (anche di livello comunitario), siano rinvenibili i criteri di fondo per l'esercizio del potere normativo dell'autorità di regolazione.

6.5.2. Il rapporto tra regolamenti delle autorità indipendenti e le tradizionali fonti subprimarie (regolamenti governativi e ministeriali) è prevalentemente disciplinato sulla base del "criterio di competenza", che si sostituisce al principio di gerarchia, in coerenza con la posizione indipendente delle entità in esame.

Già in via generale il rapporto tra fonti secondarie appare spesso disciplinato dal principio di competenza, per esempio nei rapporti tra poteri normativi del Governo e dei singoli Ministri: un regolamento governativo non può disciplinare una materia demandata dalla legge alla competenza di un regolamento ministeriale (da ultimo, cfr. Ad. gen., parere n. 2/04, al punto 4.6).

Il principio di specialità vale, a maggior ragione, per l'attività normativa delle autorità indipendenti. La completezza delle conoscenze, anche tecniche, da parte delle *Authorities* si ripercuote, infatti, sui caratteri del potere normativo, privilegiando ora l'organicità dell'intervento complessivo, ora l'alternarsi di interventi sistemici e di interventi singolari, con la possibilità, ad esempio, che la decisione singolare possa derogare, a certe condizioni, al regolamento, ove ciò sia richiesto dalle obiettive condizioni o caratteristiche della situazione da regolare.

L'applicazione del principio di competenza comporta – come osservato in dottrina – che i regolamenti delle autorità indipendenti "in virtù della competenza normativa attribuita dalla legge prevalgono nei confronti di qualsiasi altra norma emanata da fonti

normative ‘incompetenti’, ivi compresi i regolamenti statali ...”; d’altra parte, l’assoggettamento gerarchico dei poteri normativi delle autorità ai regolamenti statali, in via generale, male si concilierebbe con la stessa fisionomia “indipendente” delle autorità, rispetto ai poteri del Governo.

Naturalmente, è fatta salva la possibilità che sia la stessa legge, per specifiche fattispecie, a utilizzare un criterio di gerarchia, con finalità eminentemente di “esecuzione” di una normativa tramite un’altra: è il caso, nello schema in oggetto, dell’art. 67, comma 9, sull’autorizzazione all’acquisizione di partecipazioni rilevanti (su cui cfr. *amplius infra*, il punto 10), secondo il quale “l’ISVAP determina, in conformità con i principî stabiliti dal Ministro delle attività produttive ... le disposizioni di attuazione del presente articolo”.

6.6. Nel contesto ordinamentale sinora tratteggiato, la Sezione riconosce che lo schema di codice in oggetto – anche se non rende esplicita, da un punto di vista definitorio, la potestà normativa che pure attribuisce all’ISVAP (e su questo si rende necessario un intervento correttivo: cfr. *infra*, il punto 6.7) – si muove nel sostanziale rispetto del principio di legalità, assoggettando direttamente tale autorità, dal punto di vista contenutistico-sostanziale, a parametri normativi di fonte primaria e calando il potere (implicitamente, secondo lo schema) regolamentare di ISVAP in una fitta rete di normativa di livello primario.

Un primo parametro normativo è costituito dai principî generali del diritto e, in particolare, dai principî dell’attività amministrativa, cui tali regolamenti vanno comunque raffrontati. Sul punto, basti richiamare la ricostruzione dei parametri di valutazione già elaborati dalla giurisprudenza per sottoporre al sindacato i regolamenti della CONSOB. Come è stato affermato in dottrina, la riserva di legge ed il principio di legalità vengono, infatti, soddisfatti non soltanto dalla *interpositio legislatoris*, ma anche attraverso i principî e le regole che rendono in concreto l’atto sindacabile.

Un secondo tipo di parametro è rappresentato dai principî generali della materia e in specie dagli obiettivi della vigilanza, fissati a livello legislativo dall’art. 3 dello schema. Si tratta di parametri più puntuali e dettagliati, che rispondono a consolidate regole tecniche: ad essi dovrà attenersi anche tutta l’attività normativa dell’ISVAP che disciplini, più nel dettaglio, la suddetta attività.

L’ambito della vigilanza è ulteriormente precisato dall’art. 218 dello schema, che indirizza la successiva attività (normativa, anche se non lo afferma espressamente) at-

tuativa dell'ISVAP (comma 1, lettere da *a* ad *h*). Inoltre, il comma 2 richiama espressamente il “*principio di proporzionalità*” e il comma 3 impone all'attività regolamentare, quanto ai possibili effetti derivanti dal suo esercizio, di “*tenere conto delle esigenze di competitività e di sviluppo dell'innovazione*”, richiedendo così, sulla scorta del modello anglosassone, una valutazione di coerenza fra le finalità della vigilanza, positivamente enucleate nell'art. 3, e le esigenze di competitività e di sviluppo dell'innovazione. Si tratta di un principio avanzato, che introduce nel quadro legislativo e regolamentare un bilanciamento tra gli obiettivi di vigilanza e di competitività.

È, inoltre, di particolare importanza la previsione dell'art. 9, comma 2, che (riferendosi impropriamente a “*provvedimenti e raccomandazioni di carattere generale*” dell'ISVAP) sottopone l'attività normativa dell'ISVAP a una “*analisi relativa all'impatto della regolazione*” e prevede “*procedure di consultazione aperte e trasparenti*”, con conseguenze rilevanti non solo sulla ponderazione dei diversi interessi in gioco, ma anche sul versante del controllo sulla correttezza dell'esercizio del relativo potere di regolazione dei medesimi. Ciò costituisce, ad avviso della Sezione, non soltanto uno dei primi casi di adozione dei più avanzati strumenti di qualità normativa (cfr. *retro*, il punto 3.4.), ma altresì una ulteriore garanzia di osservanza del principio di legalità sostanziale, nel senso, precisato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che la indeterminatezza del parametro legislativo può essere compensata da garanzie di ordine procedurale (cfr. C. cost., n. 180 del 1996 e n. 215 del 1998).

In conclusione, anche per effetto di specifiche disposizioni dello schema di codice, il potere regolamentare di ISVAP appare certamente sottoposto al principio di legalità, per le funzioni direttamente “esecutive” del dettato legislativo e per quelle cui lo stesso consente di operare con maggiore autonomia.

6.7. Alla stregua delle esposte considerazioni, la Sezione ritiene che lo schema debba prendere atto con maggiore chiarezza di tale quadro ordinamentale, rendendo esplicita la natura, regolamentare o meno, del potere di volta in volta esercitato dall'ISVAP.

Pertanto, la referente Amministrazione dovrà adeguare il testo dello schema nel senso anzidetto, sostituendo la terminologia di volta in volta utilizzata (“*provvedimenti*”, “*raccomandazioni*”, *etc.*) con il termine “*regolamenti*”, qualora ne ricorrano gli estremi.

Oltre ad adeguare - secondo quanto già detto - i citati articoli 9, comma 2, e 218, l'Amministrazione dovrà valutare l'esistenza di funzioni tipicamente normative in tutte le disposizioni dello schema che attribuiscono poteri generali all'ISVAP tra cui, a titolo di mero esempio, gli articoli: 1, comma 1, lett. *ii*) e *bbb*); 2, comma 7; 5; 11, comma 3; 14, comma 5; 15, comma 4; 30, comma 3; 32, comma 2; 33, comma 4; 36, comma 1; 37, comma 1; 38, comma 2; 40, comma 3; 41, comma 5; 42, comma 4; 44, commi 1 e 5; 45, comma 9; 55, comma 3; 56, comma 1; 59, comma 1, lett. *c*), e comma 5; 60, comma 1; 67, comma 9; 68, comma 2; 85, comma 5, *etc.*

6.8. In aggiunta al riconoscimento formale della qualità di regolamenti delle *Authorities*, è necessario raccordare tali fonti con il sistema ordinamentale in cui essi si inseriscono e, in particolare, con le regole essenziali del procedimento normativo, laddove non incompatibili con l'indipendenza dell'autorità in questione. Ciò anche allo scopo di rafforzare la suddetta attività normativa tramite una verifica preventiva della sua legittimità, tanto più opportuna nei confronti di organi che sono al di fuori del circuito della responsabilità politica.

In particolare, è da ritenere certamente consentita la possibilità di sottoporre gli schemi di tali atti normativi al parere del Consiglio di Stato in conformità, peraltro, alla prassi vigente, in quanto, come già sottolineato da questo Consiglio (Ad. gen., parere n. 4/03 del 2 ottobre 2003; Sezione per gli atti normativi, pareri n. 3075/04 del 17 maggio 2004 e n. 1354/02 del 1° luglio 2002), l'evoluzione della legislazione ha modificato le funzioni consultive del Consiglio di Stato sull'attività normativa. Queste possono riguardare ambiti estranei all'attività normativa del Governo statale (art. 17, comma 28, della legge n. 127 del 1997: '*La Sezione [consultiva per gli atti normativi] esamina altresì, se richiesto dal Presidente del Consiglio dei ministri, gli schemi di atti normativi dell'Unione Europea*') e tendono a estendersi anche alla normativa di produzione regionale, secondo quanto previsto da vari Statuti regionali (ad es., l'art. 40 dello Statuto della Regione Puglia), e dal decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, con il quale le funzioni consultive sull'attività normativa sono state conferite direttamente al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

La *ratio* sottesa alle norme in questione fa emergere la necessità di una visione unitaria dei processi di regolazione in un sistema a più livelli, nell'attuale contesto isti-

tuzionale di “policentrismo normativo”, ulteriormente accentuatosi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, anche in considerazione dell’avvertita esigenza di un sostegno tecnico-giuridico in posizione di indipendenza e in grado di favorire la necessaria coerenza del sistema.

Appare utile, in questa sede, rilevare la medesima esigenza anche per l’attività normativa delle autorità indipendenti.

6.9. In conclusione sul punto, le esposte considerazioni impongono di adeguare l’intero articolato dello schema al riconoscimento della potestà normativa dell’ISVAP e, inoltre, di modificare corrispondentemente il testo dell’art. 9, che reca la disciplina generale dei regolamenti, inserendovi ulteriori disposizioni di raccordo con il sistema generale di produzione normativa.

A titolo di esempio questo articolo dovrà precisare che, sotto il profilo formale-procedimentale, i regolamenti dell’ISVAP:

- riportano la denominazione di “*regolamento*”;
- sono emanati con decreto del presidente nei casi previsti dal presente codice, a seguito della formulazione di uno schema, di cui è data diffusione sul Bollettino e sul sito *Internet* dell’Istituto;
- tengono conto delle eventuali osservazioni, trasmesse da amministrazioni pubbliche o da associazioni di categorie (e valutano quale sia l’impatto della regolamentazione, in base ai principi enunciati nell’articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229 e, in precedenza, nell’art. 5 della legge n. 50 del 1999);
- ove l’Istituto lo richieda, sono emanati previo parere del Consiglio di Stato, da rendere entro il termine previsto dall’art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- sono pubblicati sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica, sul Bollettino e sul sito *Internet* dell’Istituto.

Le prime quattro indicazioni potranno anche essere estese ai provvedimenti a contenuto generale, non aventi natura normativa. In tale caso, il parere del Consiglio di Stato sarà reso non dalla Sezione consultiva per gli atti normativi, ma dalle Sezioni consultive ordinarie, come peraltro già accade attualmente.

Potrebbe infine inserirsi, sempre all’art. 9, una disposizione che miri a snellire l’attività dell’ISVAP anche per l’emanazione di atti generali, ispirata all’art. 40 del decreto legislativo n. 196 del 2003, sulla attività del Garante per la protezione dei dati per-

sonali (e che potrebbe avere, quindi, il seguente tenore: *‘Le disposizioni del presente codice che prevedono un’autorizzazione dell’ISVAP sono applicate anche mediante il rilascio di autorizzazioni relative a determinate categorie di soggetti, pubblicate con le modalità previste per i regolamenti dal presente articolo’*).

Resta salvo, poiché esula dall’oggetto della presente osservazione, quanto si dirà poi in relazione all’attuale comma 1 dell’art. 9, sui regolamenti ministeriali (che saranno esaminati autonomamente *infra*, ai punti 9 e 10).

7. Venendo all’esame del testo, si deve osservare, in via generale (e salve le specifiche osservazioni di *drafting* di cui *infra*, al punto 21), che le sue disposizioni appaiono strutturate in maniera talvolta eccessivamente articolata e complessa, tale cioè da non essere di immediata e agevole comprensione. A tal fine, sarebbe più opportuno scindere (in più commi o, addirittura, in più articoli) le disposizioni più complesse.

Va osservato poi che sovente, nell’articolato, si mescolano previsioni mutate direttamente dal codice civile e disposizioni specifiche: sarebbe invece preferibile, ove possibile, adottare una tecnica normativa diversa, che si limiti a disciplinare, nei singoli articoli, solo le fattispecie ed i profili che costituiscono elementi di specificazione e di integrazione rispetto al codice civile, senza ripetere pedissequamente le disposizioni del codice medesimo. Ad esempio, il divieto di compensi di partite (comma 3 dell’art. 91), è direttamente rinvenibile nell’art. 2423-*bis* cod. civ.; analoga osservazione vale per alcuni commi dell’art. 96 (*“Relazione sulla gestione”*) e per l’art. 99 (*“Criteri di valutazione”*), dove i commi 2, 3, 4, 5, 9, 11, 12, 13 e 14 risultano integralmente ripresi dai commi 2, 3, 4, 8, 5, 6, 7 e 10 dell’art. 2426 cod. civ.

8. I primi cinque titoli dello schema di codice riguardano, rispettivamente, le disposizioni generali; l’accesso all’attività assicurativa e il suo esercizio; le disposizioni relative a particolari mutue assicuratrici; l’accesso e l’esercizio dell’attività di riassicurazione.

Se la ripartizione generale risponde, di massima, a criteri di logicità, possono tuttavia formularsi alcune osservazioni sotto il profilo della tecnica legislativa.

Il Titolo I dovrebbe contenere i principi generali e, in particolare, il richiamo alla normativa del codice civile che definisce il contratto di assicurazione; la suddivisione in rami dell’istituto e la classificazione delle singole attività che lo compongono; la definizione dell’istituto della riassicurazione; l’indicazione delle autorità preposte alla

disciplina ed alla vigilanza sul settore; la possibilità di esercitare uno solo o ambedue i rami assicurativi; i soggetti che possono esercitare l'attività assicurativa e riassicurativa ed i relativi requisiti, anche organizzativi. Poiché, peraltro, tutto l'assetto organizzativo dei soggetti operanti nel settore è espressamente trattato dal Titolo VII, potrebbe essere opportuno spostare quest'ultimo subito dopo il Titolo I, per dare maggiore coerenza al testo.

Il Titolo II, riguardante l'accesso all'attività assicurativa, potrebbe, invece, contenere le disposizioni sull'autorizzazione e sulla vigilanza; in particolare, potrebbero essere meglio specificate le funzioni che svolgono il Ministero delle attività produttive e l'ISVAP.

Il Titolo III potrebbe contenere, al primo posto, le disposizioni sulle riserve tecniche (gli attuali Capi II e III) e, all'ultimo, quelle sulle tariffe.

Il Titolo IV, che detta disposizioni relative ad un particolare tipo di imprese assicurative, potrebbe essere eliminato come tale, e costituire invece un capo del Titolo I, che riguarda anche i soggetti.

L'accoglimento dei suggerimenti sopra formulati non comporterebbe un eccesso di delega, atteso che l'art. 20 della legge n. 59 del 1997, come novellato dalla legge n. 229 del 2003, contiene fra i criteri di delega il "*riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia*", che comprende anche il riordino sistematico della disciplina vigente. Peraltro, tale criterio è reso ancora più esplicito dall'art. 2, comma 1, lett. *a*) della stessa legge (che contiene la delega per un futuro decreto legislativo per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa vigenti in materia di produzione normativa), laddove pone fra i principî direttivi della futura normativa la garanzia della "coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa" oltre che lo "adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo". Anche se il provvedimento delegato in materia di tecnica normativa non è stato ancora emanato, è di tutta evidenza che i principî appena esposti sono specificazioni del concetto di "riassetto" di cui al nuovo art. 20 e, pertanto, non possono non essere rispettati nel caso in cui si tratti di formulare altri testi normativi, e in particolare quando – come nella specie – gli stessi tendano a disciplinare globalmente una intera materia di particolare importanza nella vita economica e sociale.

9. Per quanto concerne la formulazione delle singole disposizioni, sull'**articolo 1** si osserva che nello schema viene adottata la tecnica (già sperimentata, ad esempio, nei

testi unici bancario e sulla intermediazione finanziaria nonché, più in generale, nei testi normativi di derivazione comunitaria) di fare precedere i vari articoli da una disposizione recante definizioni, da valere ai “*fini*” o agli “*effetti*” degli articoli successivi.

Se questo è il criterio che l’Amministrazione ritiene preferibile – e che può, almeno in astratto, presentare taluni inconvenienti pur accanto ad indubbi vantaggi –, occorre che la serie delle definizioni sia quanto più possibile esauriente. A questo riguardo, va segnalata l’opportunità che l’elencazione sia integrata con alcune nozioni ed espressioni contenute in articoli successivi, che di per sé possono risultare ambigue o suscettibili di significati diversi in base alla legislazione vigente: ad esempio, le nozioni di “*patrimonio libero*” (art. 78), “*principi contabili internazionali*” (art. 133), “*natante*” (art. 144 e ss.) e “*vettore*” (art. 175).

Si sottopone, altresì, all’Amministrazione una serie di criteri che possono essere di guida nell’impiego della tecnica definitoria. Ad esempio: evitare o contenere al massimo le definizioni che facciano rinvio a successivi articoli del testo (così operando viene, infatti, ad essere frustrata quella che vorrebbe essere la finalità della definizione costringendo l’operatore ad un duplice rinvio: quello all’espressione impiegata per la definizione e, da questa, alla norma richiamata); evitare tautologie; evitare definizioni di nozioni e concetti di comune esperienza.

Conclusivamente sul punto, le definizioni dovrebbero essere limitate alla spiegazione dei termini strettamente tecnici o – quando è assolutamente necessario – alla traduzione o esplicazione di termini di altre lingue, indispensabili per la comprensione del concetto e per i quali non esista idonea traduzione italiana.

Quanto all’**articolo 2**, sempre dal punto di vista formale, non sembra appropriato iniziare un codice con una disposizione che detta la “*classificazione per ramo*” delle assicurazioni, senza avere prima chiarito che cosa si intenda per “*ramo di assicurazione*” e, in particolare, che le assicurazioni si suddividono, per l’appunto, in “*rami*” e che, a sua volta, ogni ramo comprende una varietà di forme assicurative, oggetto della classificazione di cui all’articolo richiamato.

All’**articolo 4**, le funzioni del Ministero delle attività produttive potrebbero essere elencate specificamente, senza limitarsi ad un mero rinvio alle successive disposizioni.

Parimenti generico appare il dettato dell’**articolo 8**, in relazione alla posizione che il Ministero assume nell’ambito del sistema e ai poteri che gli sono attribuiti in materia.

La disciplina dei rapporti dell'ISVAP con l'Autorità centrale – trattata, in via generale, dagli **articoli da 6 a 9** – meriterebbe una collocazione a parte, distinta dalle restanti disposizioni dell'attuale Titolo I (eventualmente mediante la previsione di un capo separato).

Con riguardo all'**articolo 9**, salvo quanto già esposto *retro* al punto 6 in relazione alla potestà regolamentare dell'ISVAP, si rileva che il comma 1, relativo alla potestà regolamentare governativa, non appare esaustivo nei richiami effettuati ad altri titoli del codice: il riferimento ai soli titoli IX e XVI risulta, infatti, riduttivo rispetto ai regolamenti ministeriali previsti, dovendosi considerare anche altri titoli dello stesso codice come, ad esempio, i titoli VI e VII. Infine, non appare corretto l'utilizzo del termine “emanati”, che va sostituito con il termine “adottati”, come prevede l'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

A proposito dell'**articolo 10**, il comma 2 afferma che i dipendenti dell'ISVAP sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente al presidente dell'Istituto anche i fatti costituenti reato perseguibile d'ufficio.

Il testo è analogo alla disciplina del testo unico bancario (art. 7, comma 2) per la Banca d'Italia e del testo unico dell'intermediazione finanziaria (art. 4, comma 11) per la CONSOB.

Delle ragioni generali a sostegno della sua estensione anche al settore assicurativo si è già detto *retro*, al punto 5.1, in relazione alla sempre maggiore interconnessione dei relativi mercati e alla circostanza che la competitività tra i sistemi richiede una tendenziale omogeneità di trattamento. In quella sede si è anche detto del fondamento dei principî di delega (art. 4, comma 1, lett. *e*), della legge n. 229 del 2003 e art. 20, comma 4, lett. *c*), della legge n. 59 del 1997 e successive modificazioni). La scelta operata appare, nel merito, condivisibile in considerazione della particolare delicatezza della materia. Peraltro, il testo dello schema non può che essere interpretato in conformità e non in deroga ai principî generali, nel senso che il rapporto all'Autorità giudiziaria resta obbligatorio, ma viene collocato in capo al presidente dell'ISVAP.

10. Il Titolo VI (“*Assetti proprietari e gruppo assicurativo*”) riordina la disciplina delle partecipazioni al capitale delle imprese di assicurazione e di riassicurazione, ridisegnando (Capo I) un contesto normativo di obblighi informativi analogo a quello previsto dal testo unico bancario. L'obiettivo dichiarato è quello di consentire anche alle imprese assicurative la stessa fluidità nella emissione di azioni e di altri strumenti

partecipativi che la recente riforma del diritto societario ha introdotto, in generale, per le imprese esercitate in forma associativa.

L'**articolo 67** conferma l'intestazione all'ISVAP del potere di autorizzare, in via preventiva, l'acquisizione a qualsiasi titolo di partecipazioni rilevanti; il meccanismo autorizzatorio opera comunque allorché l'acquisizione di azioni di imprese di assicurazione o di riassicurazione, tenuto conto anche delle azioni già possedute, comporti una partecipazione superiore al cinque per cento del capitale dell'impresa, rappresentato da azioni e da diritti di voto.

In ogni caso, l'individuazione delle partecipazioni "rilevanti" è rimessa all'ISVAP che, indipendentemente dai limiti prefissati, deve autorizzare preventivamente tutte le partecipazioni di controllo, in conformità ai principi stabiliti dal Ministro delle attività produttive. La regolazione delle variazioni negli assetti delle partecipazioni societarie che assumono rilievo nella dinamica dei mercati assicurativi viene realizzata attraverso l'attribuzione all'ISVAP di penetranti poteri, di natura autorizzatoria, di revoca e di sospensione, poteri che devono essere esercitati sulla base di congrui e trasparenti processi decisionali che si appoggiano a disposizioni di attuazione che lo stesso ISVAP dovrà adottare, sulla base dei principi stabiliti dal Ministero delle attività produttive, con riguardo alle diverse fattispecie disciplinate, tenendo conto dei diritti di voto e degli altri diritti che consentono di influire sulla società (art. 1, comma 1, lett. *ii*).

Nel rinviare a quanto affermato in via generale a proposito dei poteri normativi dell'ISVAP (cfr. *retro*, il punto 6), va ribadita la natura formalmente e materialmente regolamentare sia della fonte ministeriale, che stabilisce i principi che articolano le diverse fattispecie in materia di partecipazioni che comportano il controllo, sia della fonte ISVAP che, successivamente a tale determinazione di principi operata dal Ministero, detta le disposizioni di attuazione dell'art. 67 dello schema di testo unico in esame.

Si tratta, infatti, di prescrizioni che si rivolgono direttamente agli operatori del settore regolato, e danno forma e contenuto alle posizioni giuridiche dei soggetti che operano in questo settore in materia di partecipazioni e di controllo. In altri termini, si tratta di prescrizioni generali che configurano in concreto i comportamenti ai quali devono conformarsi gli operatori in questo settore. Ne consegue che anche quelli previsti dai titoli VI e VII sono dei veri e propri regolamenti, i quali, pertanto, devono essere emanati con la procedura prevista dal comma 3 dell'art. 17 della legge n. 400 del

1988: ciò comporta, come si è detto *retro*, al punto 9, una integrazione del comma 1 dell'art. 9.

Specificando quanto già rilevato in via generale *retro*, al punto 9, riguardo all'art. 1 dello schema, relativo alle definizioni, può essere meglio chiarito il concetto di “patrimonio libero” che si ricava dal punto *dd*) dello stesso art. 1, il quale definisce il “margine di solvibilità disponibile” come “il patrimonio dell'impresa, libero da qualsiasi impegno prevedibile ed al netto degli elementi immateriali”. Ad avviso della Sezione sarebbe opportuno introdurre, nell'art. 1, una definizione specifica di “patrimonio libero” utile ai fini dell'assunzione di partecipazione anche di controllo. Poiché l'area delle due definizioni appare, nella tecnica delle soluzioni adottate, largamente sovrapponibile, il punto *dd*) dell'art. 1 potrebbe così essere riformulato: *“margine di solvibilità: patrimonio dell'impresa, libero da qualsiasi impegno prevedibile, al netto degli elementi immateriali, che può essere utilizzato anche ai fini dell'assunzione di partecipazioni in società che esercitino attività diverse dall'assicurazione e dalla riassicurazione”*.

L'**articolo 79** disciplina gli obblighi di comunicazione. Al riguardo, occorre osservare che se, come stabilisce l'art. 78, comma 3, la partecipazione di controllo è soggetta ad una preventiva autorizzazione dell'ISVAP, il meccanismo disciplinato dal comma 1 dell'art. 79, rischia di vanificare tale schema autorizzatorio: infatti, si stabilisce che l'impresa interessata “comunica preventivamente all'ISVAP l'assunzione di una partecipazione in altra società ...”. Se la comunicazione si riferisce ad una partecipazione già assunta, il carattere necessariamente preventivo dell'autorizzazione non ha modo di esercitarsi: non si comprende infatti a quale limite, temporale e fattuale, essa dovrebbe riferirsi. Sembra, quindi, necessario che il comma 1 dell'art. 79, nella prima parte, sia così riformulato: *“L'impresa di assicurazione o di riassicurazione comunica tempestivamente all'ISVAP l'intenzione di assumere una partecipazione in altra società, qualora la partecipazione stessa ...”*.

Nel sistema del Titolo VI non è chiara, poi, la portata del comma 5 (che è erroneamente indicato come 4) **dell'articolo 80** (“*Vigilanza prudenziale*”), dove si stabilisce che le disposizioni del Capo III (“*Partecipazioni delle imprese di assicurazione e di riassicurazione*”) “si applicano anche per ogni altra assunzione di partecipazioni che non avvenga con il patrimonio libero o che riguardi partecipazioni in imprese di assicurazione o di riassicurazione estere”. Infatti, la disciplina generale per l'autorizzazione alle partecipazioni rilevanti in imprese di assicurazioni e di

riassicurazioni anche se appartenenti a Stati che non assicurano condizioni di reciprocità, risulta compiutamente svolta nel Capo I; per cui la formula del comma 5 dell'art. 80 appare inconferente e fuorviante rispetto alla indicata disciplina del Capo I. Se ne propone, pertanto, l'espunzione.

Il contenuto dell'**articolo 84** non vale a giustificare un articolo a sè.

Il comma 1 può divenire il comma 3 dell'art. 83, così riformulato : *“3. In materia di partecipazioni in imprese di partecipazione o di riassicurazione capogruppo, si applicano le disposizioni di cui ai capi I e II del presente titolo”*.

Il comma 2 può essere eliminato, in quanto non appare ragionevole che, nel caso *de quo*, l'ISVAP sia privato dei poteri di cui al comma 3 dell'art. 70. Infatti, la facoltà di convocare chiunque detenga una partecipazione rilevante, per conoscere i relativi programmi e valutare gli impegni a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della gestione dell'impresa, deve essere riconosciuta anche in caso di partecipazione ad imprese capogruppo. A fronte della complessità del fenomeno del controllo, diretto o indiretto, mediante partecipazioni, delle società del gruppo, è opportuno non indebolire i poteri conoscitivi, anche mediante convocazione, di cui l'ISVAP è titolare.

11. Il Titolo VII – *“Bilancio e scritture contabili”* – riprende le disposizioni attualmente vigenti, recate dal decreto legislativo n. 173 del 1997. La relazione afferma che l'operazione di maggiore novità è costituita dalla “delegificazione” degli schemi di bilancio (stato patrimoniale, conto economico, nota integrativa che correda il bilancio d'esercizio e bilancio consolidato), la cui definizione è assegnata ad un regolamento del Ministro delle attività produttive, adottato su proposta dell'ISVAP.

Al riguardo, la Sezione ritiene che il ricorso al termine “delegificazione” sia improprio e che, pertanto, il testo della relazione debba essere sul punto modificato.

Difatti, se lo schema in esame può legittimamente demandare al Governo, con norme primarie e sulla base di criteri specifici, la disciplina di spazi della materia con fonti di livello secondario, in coerenza con i principi di bilancio stabiliti dal codice civile, non corrisponde al meccanismo di delegificazione di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 quello previsto al Titolo VII. Esso consente al Ministro delle attività produttive, su proposta dell'ISVAP, di innovare la disciplina in materia di bilancio e di scritture contabili, quale si ricostruisce sulla base delle disposizioni del codice civile (come modificate dal decreto legislativo n. 127 del 1991) e delle disposizioni recate dallo schema, nella parte in cui attuano gli specifici criteri di delega,

posti dall'art. 4 della legge n. 229 del 2003, in particolare in ordine alla garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese assicurative, anche nell'ipotesi di una loro appartenenza ad un gruppo assicurativo.

In altri termini, in questa materia si possono configurare regolamenti di esecuzione e di attuazione della normativa primaria, ma non regolamenti di delegificazione: tale delegificazione, peraltro, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, non potrebbe essere affidata né ad un regolamento del Ministro delle attività produttive né, a maggior ragione, ad un regolamento dell'ISVAP.

Con riferimento all'**articolo 90**, appare opportuno precisare che la individuazione del gruppo ivi operata è da intendere "*ai fini della redazione del bilancio*", considerato che in altri punti del codice (cfr. art. 81) viene delineato l'ambito di rilevanza e di applicazione della specifica composizione del gruppo.

L'**articolo 92** riguarda lo stato patrimoniale: il contenuto di detto articolo deve essere trasferito, per evidenti ragioni sistematiche, nel Capo III del Titolo in esame, dove si disciplina lo stato patrimoniale del bilancio di esercizio.

12. Il Titolo VIII, rubricato agli "*Intermediari di assicurazione e di riassicurazione*", detta le condizioni di accesso all'attività di intermediazione assicurativa e le regole per l'esercizio della attività medesima, che consiste nella presentazione (o proposta) di contratto, nella prestazione di assistenza o di consulenza nonché, in casi determinati, nella stipula dei contratti stessi e nella gestione della fase esecutiva (sinistri).

In materia, lo schema innova l'ordinamento interno vigente, provvedendo al recepimento della Direttiva 2002/92/CE (c.d. Intermediari), in coerenza con il principio di adeguamento alle disposizioni comunitarie fissato dalla legge delega all'art. 4, comma 1, lettera a), e con il criterio direttivo ivi fissato alla lettera f), avente ad oggetto "*armonizzazione della disciplina delle diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi, compresi i soggetti che, per conto di intermediari, svolgono questa attività nei confronti del pubblico*".

In linea generale, dal raffronto delle disposizioni contenute nella Direttiva con quelle ora in rassegna (articoli 140-152) si rileva che lo schema adotta sovente – qualora la fonte comunitaria consenta la scelta tra diverse opzioni più o meno flessibili – criteri in un certo senso restrittivi, evidentemente ritenuti più congrui in relazione alle esigenze di tutela del contraente debole, naturale destinatario di buona parte dell'attività di intermediazione assicurativa.

In tal senso è stato rilevato, ad esempio, che mentre la Direttiva introduce una nozione di attività intermediativa potenzialmente assai ampia (che si riflette del resto in modo puntuale nel disposto dell'art. 143 dello schema), il Titolo in questione rimane, invece, in linea con l'orientamento tradizionale della normativa (secondaria) vigente nel settore, che impone sostanziali limiti all'attività di intermediazione esercitata da banche, intermediari finanziari, SIM e Poste.

Ed in effetti, i soggetti ora citati (abilitati ad esercitare l'attività intermediativa in virtù del combinato disposto degli articoli 142 e 143, comma 2, lett. *d*)) possono distribuire esclusivamente i prodotti assicurativi cd. standardizzati, quelli cioè ai quali accedono garanzie o clausole predeterminate che vengano rimesse alla libera scelta dell'assicurato e non siano modificabili dal soggetto incaricato della distribuzione (art. 150, comma 5): e ciò, secondo la relazione, in quanto l'accertamento della professionalità di tali soggetti (non demandato all'ISVAP) segue percorsi meno formali.

In sostanza, la scelta di fondo è quella di considerare i dipendenti di banche, intermediari finanziari, SIM e Bancoposta come semplici operatori materiali, meri canali di "distribuzione" del prodotto, piuttosto che come veri addetti alla intermediazione, e cioè soggetti abilitati al compimento delle attività giuridiche (consulenza personalizzata, modifica di clausole, *etc.*) di intermediazione vera e propria, previo peraltro il necessario accertamento della loro idoneità.

A fronte di tale opzione, che fa leva sulla specificità di soggetti per i quali l'attività intermediaria ha natura secondaria rispetto all'attività principale, si registra invece – rispetto alla situazione attuale, sostanzialmente normata in via amministrativa – l'introduzione di adempimenti ulteriori, quali l'obbligo di iscrizione di tutti gli addetti alla distribuzione dei prodotti assicurativi nell'apposito registro ISVAP (art. 143, comma 2, lett. *e*)), previa la verifica dei requisiti di onorabilità ed il superamento di corsi interni di formazione professionale (art. 145, comma 4).

Tali innovativi adempimenti appaiono più stringenti di quelli previsti in materia di intermediazione finanziaria dal relativo testo unico (il quale, ad esempio, non prevede l'iscrizione dei dipendenti che svolgono l'attività di promozione nei locali dell'impresa né impone una particolare modalità di qualificazione degli stessi): di talché la Sezione deve rimettere alla prudente valutazione dell'Amministrazione di verificarne la congruità e l'effettiva necessità – in chiave di armonizzazione – alla luce della esigenza di maggiore protezione di cui l'assicurato può necessitare rispetto al semplice risparmiatore.

Tanto premesso, con riferimento all'**articolo 146**, comma 1, lett. c), si osserva quanto segue. La norma, nel testo attuale, individua i requisiti per l'iscrizione degli intermediari che operano in forma societaria, vietando genericamente l'iscrizione della società che abbia a proprio carico cause di divieto, decadenza e sospensione di cui all'articolo 10 della legge n. 575 del 1965 (relativa all'applicazione delle misure di prevenzione antimafia).

In realtà, destinataria delle misure di prevenzione (e quindi delle fattispecie sanzionatorie previste dalla legge antimafia) può essere solo la persona fisica. Nei confronti delle società di cui sia amministratore un soggetto sottoposto a misure di prevenzione è invece previsto che il tribunale, con apposito provvedimento, possa estendere i divieti e le decadenze già *de iure* gravanti sulla persona fisica/amministratore. In tal senso il comma 4 dell'art. 10 della citata legge n. 575 del 1965 così recita: " Il tribunale dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino ... nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi".

Pertanto – salva ogni più approfondita valutazione vista la delicatezza della materia – la lettera c) andrebbe così riformulata: "*non essere sottoposta ai divieti e decadenze di cui all'art. 10, comma 4, ...*".

Quanto sopra comporterebbe – per chiarezza e coerenza – che la sospensione della capacità contrattuale applicabile alla persona fisica nel corso del procedimento di prevenzione non rilevi per la società di cui il soggetto sospeso sia amministratore, non essendo tale possibilità di estensione prevista dal comma 4; e che la preclusione per l'iscrizione della società nel registro operi solo dopo l'apposito provvedimento formale del tribunale e per i cinque anni successivi.

L'**articolo 150** riguarda i doveri e le responsabilità nei confronti degli assicurati. Al riguardo, la Sezione rileva come tale articolo possa costituire la sede idonea per risolvere un problema che ha creato difficoltà rilevanti nel caso di assicurazione sulla vita. Spesso, nella pratica, si verifica che il credito del beneficiario si prescriba, sia per la brevità del termine di prescrizione (un anno, *ex art. 2952*, secondo comma, cod. civ.) sia perché spesso il beneficiario non ha conoscenza del contratto di assicurazione.

Analoghe questioni si ponevano nel caso di assicurazioni per infortuni sul lavoro o per malattie professionali: con la sentenza n. 14 del 1994, la Corte costituzionale ha dichiarato in parte incostituzionale l'art. 122 del t.u. n. 1124 del 1965, che faceva decor-

rere il termine dalla morte (per la Corte, l'assicuratore deve avvertire i superstiti della loro facoltà di proporre la domanda per ottenere quanto spetta).

In coerenza con quanto affermato, deve prevedersi nel presente codice – accanto a un generale obbligo di comunicazione al beneficiario dell'esistenza del contratto – che il termine di prescrizione del diritto del beneficiario comincia a decorrere soltanto dal giorno dell'effettiva conoscenza, da parte di quest'ultimo, non soltanto dell'evento dedotto in contratto, ma anche dell'esistenza di un contratto di assicurazione a suo vantaggio.

Appare, pertanto, necessario inserire, alla fine dell'articolo in esame, un nuovo comma del seguente tenore: *‘Nel caso di assicurazione sulla vita, il termine di prescrizione del diritto del beneficiario comincia a decorrere dal giorno in cui l'impresa di assicurazione lo abbia avvertito dell'esistenza di un contratto di assicurazione a suo favore’*. Resta salva, ovviamente, con il testo in questione la possibilità, per l'impresa di assicurazione, di dimostrare la previa conoscenza dell'esistenza del contratto da parte del beneficiario.

13. Il Titolo IX (*‘Assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore ed i natanti’*) raccoglie organicamente la vigente normativa sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, introdotta in Italia con la legge 24 dicembre 1969, n. 990, in attuazione della Convenzione europea firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 e successivamente modificata ed integrata dal d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito in legge 26 febbraio 1977, n. 39 e dall'art. 126 del d.lgs. n. 175 del 1995 (il relativo regolamento è stato approvato con d.P.R. 24 novembre 1970, n. 973, modificato con d.P.R. 16 gennaio 1981, n. 45). Tale normativa si basa sui seguenti principi fondamentali: 1) obbligo di stipulare un'assicurazione di responsabilità civile a carico dei soggetti potenzialmente responsabili; 2) azione diretta del terzo danneggiato verso l'assicuratore per il risarcimento del danno; 3) costituzione del Fondo di garanzia per le vittime della strada, destinato a risarcire i danni non indennizzabili mediante l'assicurazione.

Il Titolo in questione suddivide le disposizioni in sei Capi: il Capo I dedicato agli obblighi di assicurazione; il Capo II relativo alle regole particolari per l'esercizio dell'assicurazione, il Capo III che include le norme sostanziali sul risarcimento del danno, il Capo IV relativo alle procedure di liquidazione, il Capo V dedicato alle norme di

attuazione della quarta direttiva (2000/26/CE) recepite con il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 190 e, infine, il Capo VI che riguarda l'attività dei periti assicurativi.

Si ravvisa, anzitutto, l'opportunità di accorpare il Titolo IX con il Titolo XVI (“*Sistemi di indennizzo*”), in quanto entrambi contenenti norme che riguardano il medesimo ambito applicativo (assicurazione r.c. per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti).

L'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli (e dei natanti) si configura come assicurazione della responsabilità civile, a garanzia, ad un tempo, dell'integrità patrimoniale in favore del responsabile e del conseguimento del risarcimento in favore del danneggiato, con ciò evitando la necessità, per ciascun automobilista, di stipulare un'autonoma polizza assicurativa della propria responsabilità civile, a fianco di quella assicurativa del danno, dalla legge eventualmente imposta.

Tale disciplina si inserisce nel solco già tracciato dalle norme del codice civile sull'assicurazione di responsabilità e rappresenta una logica evoluzione del sistema, differenziandosi da quanto previsto dall'art. 1917 cod. civ. principalmente per i seguenti aspetti: *a)* la concessione di un'azione diretta al danneggiato nei confronti dell'assicuratore *ex art.* 18, 1° comma, della legge n. 990 del 1969 (ora art. 178, comma 1, dello schema); *b)* l'inopponibilità delle eccezioni contrattuali al danneggiato che agisce nei confronti dell'assicuratore *ex art.* 18, 2° comma, della legge n. 990 del 1969 (ora art. 178, comma 2); *c)* l'estensione della garanzia anche ai fatti dolosi (v. *infra*, a proposito dell'osservazione all'art. 153).

13.1. L'articolo 153, comma 1 (corrispondente all'art. 1, comma 1, della legge n. 990 del 1969), disciplina l'obbligo di assicurazione per i veicoli a motore senza guida di rotaie per la responsabilità civile verso i terzi di cui all'articolo 2054 cod. civ., aggiungendo il richiamo anche al nuovo codice della strada (art. 91, comma 2).

Secondo l'art. 46 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (“*Nuovo codice della strada*”) sono veicoli “le macchine di qualsiasi specie, che circolano sulle strade guidate dall'uomo e circolanti su strada”, escluse quelle per uso di bambini o invalidi anche se dotate di motore. Il successivo art. 47 distingue poi i veicoli in base allo strumento di locomozione adottato sugli stessi. Ai fini del presente comma (come dell'art. 1, comma 1, della legge n. 990 del 1969, cit.) rilevano i soli veicoli a motore, compresi i rimorchi e i filoveicoli.

Il comma in esame, tuttavia, non tiene conto del fatto che l'art. 237 del n.c.s., nel testo modificato dall'art. 130 del d.lgs. 10 settembre 1993, n. 360, ha esteso l'obbligo assicurativo della r.c.a. ai ciclomotori e alle macchine agricole, in precedenza esclusi (si veda l'art. 5 della legge n. 990 del 1969), a decorrere dal 1° ottobre 1993, abrogando espressamente l'art. 5 della legge n. 990 del 1969.

Occorre, inoltre, chiarire, in linea con i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 4 della legge n. 229 del 2003, che l'assicurazione obbligatoria, in virtù del richiamo all'art. 2054 cod. civ. contenuto nel comma in esame, copre sia i danni da circolazione che i danni da vizi di costruzione e da difetto di manutenzione del veicolo (cfr. art. 2054, terzo comma, cod. civ.), e che la copertura assicurativa attiene alla responsabilità del conducente a qualsiasi titolo assunta, vale a dire che l'assicurazione copre anche i fatti dolosi dello stesso conducente-assicurato, salvo il diritto di rivalsa dell'assicuratore contro il conducente per le somme pagate ai danneggiati.

Per quanto riguarda la disposizione di cui all'**articolo 153, comma 2**, deve dirsi che essa tiene conto del fatto che l'art. 1, 2° comma, della legge n. 990 del 1969, come modificato dalla legge 26 febbraio 1977, n. 39, che aveva esteso la garanzia assicurativa alla responsabilità conseguente ai danni cagionati alle persone trasportate, è stato successivamente parzialmente modificato dall'art. 27 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, che ha specificato tale garanzia con riguardo ai *“danni alla persona causati ai trasportati”*, così diradando gli equivoci nascenti dal fatto che la dizione precedente potesse riferirsi anche ai danni alle cose dei soggetti trasportati.

La copertura della responsabilità civile per danno alle persone trasportate, che trova i suoi referenti normativi negli articoli 1218 (responsabilità per inadempimento), 1681 (trasporto oneroso e gratuito) e 2043 cod. civ. (trasporto di cortesia o a titolo amichevole), si applica, in forza della disposizione in esame, *“qualunque sia il titolo in base al quale è effettuato il trasporto”*, e, cioè, qualunque sia il tipo di trasporto (oneroso, gratuito e di cortesia; ravvisabile quest'ultimo qualora manchi un interesse giuridicamente apprezzabile del vettore, il quale è mosso unicamente dal desiderio di attuare una disinteressata manifestazione di amicizia) che in concreto venga in rilievo.

Ora, per evitare che sorgano questioni sull'effettivo contenuto del contratto in relazione alle disposizioni imperative del codice, al comma 2 l'espressione *“l'assicurazione deve comprendere”* va sostituita con *“l'assicurazione comprende”*.

Allo stesso comma 2, inoltre, al fine di evitare problemi interpretativi sull'oggetto del contratto e sull'ambito della copertura assicurativa in ogni ipotesi di danno cagiona-

to ai trasportati, dopo la parola “trasporto” va inserita l’espressione “*è qualunque sia stata la regola violata*”.

L’**articolo 153**, comma 3, secondo la relazione ministeriale, introduce un’importante innovazione a favore degli assicurati, richiesta dalle associazioni dei consumatori, finalizzata a consentire il rimborso dei ratei di premio relativi al periodo di assicurazione successivo al furto del veicolo, e si lega con l’altra novità costituita dall’obbligo di indennizzo degli eventuali sinistri provocati da veicoli rubati, posto dall’art. 307, comma 1, lett. *d*) dello schema a carico del “Fondo di garanzia per le vittime della strada”, costituito presso la CONSAP.

Per la migliore comprensione della norma si propone, tuttavia, di modificarla nel seguente modo: “*L’assicurazione stipulata ai sensi della presente legge spiega i suoi effetti, limitatamente alla garanzia per i danni causati ai terzi non trasportati o trasportati contro la propria volontà, anche nel caso di circolazione avvenuta contro la volontà del proprietario, usufruttuario, locatario o acquirente con patto di riservato dominio, a partire dal giorno successivo alla denuncia presentata all’autorità di pubblica sicurezza, nei limiti di quanto disposto dall’art. 307, comma 1, lettera d) e fermo restando il diritto dell’assicurato ad ottenere il rimborso dei ratei di premio relativi al periodo di assicurazione successivo al furto del veicolo*”.

Poiché, inoltre, si potrebbe verificare l’ipotesi di terzi trasportati che, sebbene volontariamente saliti sull’auto e, quindi, in assenza dei requisiti del comma 3, siano comunque ignari del fatto che il veicolo fosse rubato, si potrebbe specificare che la norma mira a non garantire solo i complici di chi si avvalga dell’auto per commettere un reato o per darsi alla fuga, consentendo così di interpretare l’espressione “contro la propria volontà” nel senso di “non volontà di salire su un veicolo che si sa circolare contro il volere del suo proprietario”.

L’**articolo 154** disciplina l’obbligo di assicurazione per i natanti, riproducendo l’art. 2 della legge n. 990 del 1969, appositamente riformulato per tenere conto della riclassificazione disposta dalla legge 8 luglio 2003, n. 172.

Esso afferma la sussistenza dell’obbligo assicurativo non solo per le unità da diporto, con esclusione di quelle non dotate di motore (comma 1), ma anche per i natanti di stazza lorda non superiore a venticinque tonnellate (comma 2) e per i motori amovibili di qualsiasi potenza indipendentemente dall’unità alla quale vengono applicati (comma 3) e prevede (al comma 4) l’applicabilità a tali natanti “delle norme previste dal presente titolo per i veicoli a motore”, in quanto compatibili.

Per maggiore chiarezza ed aderenza ai principî e ai criteri direttivi in materia, ad avviso della Sezione, andrebbero meglio indicate le tipologie dei natanti soggette all'assicurazione obbligatoria, specificando, date le numerose modifiche attuate in materia di nautica da diporto, che cosa si intende per natante "ai fini della presente legge" (cfr. *retro*, punto 9); andrebbe, inoltre, precisato che l'obbligo assicurativo si estende a "tutte le imbarcazioni da diporto, con la sola esclusione di quelle a remi o a vela non dotate di motore ausiliario" e, quanto ai motori amovibili, che l'assicurazione stipulata con riferimento al motore copre anche il natante al quale lo stesso sia di volta in volta applicato.

A seguito della modifica attuata dall'art. 91, comma 2, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada), per cui anche il locatario in *leasing* degli autoveicoli si annovera ora fra i responsabili del danno da circolazione, va, infine, specificato che ciò vale anche per i natanti.

L'**articolo 158** dispone il riconoscimento dell'Ufficio Centrale Italiano quale ente incaricato dei compiti previsti dall'articolo 157 nonché di quelli relativi al risarcimento dei danni nelle ipotesi previste dal comma 1. Esso riproduce le disposizioni di cui all'art. 6, commi 8 e 9, della legge n. 990 del 1969, come sostituiti dall'art. 1 della legge n. 242 del 1990, nonché quelle di cui agli articoli 2 e 3 di quest'ultima legge.

Per quanto riguarda i termini di comparizione in giudizio nel caso di proposizione di azione diretta contro l'U.C.I., l'art. 158, comma 2, così come già il comma 9 dell'art. 6 della legge n. 990 del 1969, prende a riferimento, per la loro determinazione, quelli di cui agli articoli 163-*bis*, comma 1 (nel procedimento davanti al tribunale) e 318 (nel procedimento davanti al giudice di pace) cod. proc. civ., ampliandoli, in deroga alla precedente disciplina. Tuttavia, l'introduzione della modifica del regime dei termini per la *vocatio in jus* attuata con la legge di riforma del processo civile (legge 26 novembre 1990, n. 353, art. 8), che prevede, quanto ai giudizi davanti al tribunale, i termini di 60 giorni per le notifiche effettuate in Italia e di 120 giorni per quelle all'estero, pone problemi di armonizzazione con la norma in commento.

Per quanto riguarda la legittimazione dell'U.C.I. a richiedere ai competenti organi di polizia le informazioni acquisite circa fondamentali aspetti del sinistro prevista dall'**art. 158**, comma 5 (che riproduce l'art. 2 della legge n. 242 del 1990), norma finalizzata a facilitare ed accelerare, con la trasmissione di verbali e di altri documenti, la liquidazione degli indennizzi agli aventi diritto e, quindi, da accogliere con soddisfazione, andrebbe, però, sostituita la dizione "può", con quella "*deve richiedere ai competen-*

ti organi di polizia le informazioni ...”, al fine di rendere effettivo il diritto dei danneggiati al risarcimento dei danni, stante la difficoltà per l’utente di accedere ai registri di informazione tenuti nel Paese comunitario o terzo in cui risiede il danneggiante.

L’**articolo 160** disciplina la sorte del contratto di assicurazione in caso di trasferimento di proprietà del veicolo o del natante attribuendo all’alienante il diritto, sinora non previsto, di ricevere il rimborso del premio per il residuo periodo di assicurazione, come richiesto dalle associazioni dei consumatori, nel caso in cui scelga quale effetto la risoluzione del contratto (lett. *a*), anziché la cessione del contratto di assicurazione all’acquirente (lett. *b*) o la sostituzione con altro veicolo o natante di sua proprietà, previo eventuale conguaglio (lett. *c*), secondo quanto per l’innanzi previsto dall’art. 8 della legge n. 990 del 1969.

Occorrerebbe, tuttavia, prevedere l’obbligo di comunicare la scelta dell’alienante all’acquirente, in quanto la norma potrebbe comportare, nel caso in cui il venditore contraente non avvertisse l’acquirente, che per uno stesso veicolo vengano ad esistere due polizze differenti per l’identico rischio, l’una relativa al precedente contratto del venditore e l’altra stipulata dall’acquirente.

13.2. L’articolo 163, nel riprodurre l’art. 12-*bis* della legge n. 990 del 1969, come sostituito dall’art. 25 della legge n. 273 del 2002, riformula la specifica disciplina sulla trasparenza dei premi e delle condizioni di contratto, facendo obbligo alle imprese di mettere a disposizione presso la rete distributiva e nei siti *Internet* la nota informativa e le condizioni di contratto.

Al comma 2 si prevede, anche per facilitare la mobilità e promuovere la concorrenza, che sia rilasciato un preventivo personalizzato presso il punto di vendita e attraverso il sito *Internet*. Al fine di permettere una sicura ed agevole comparazione delle garanzie prestate occorrerebbe che la nota informativa, rispondente a requisiti di trasparenza ed evidenziazione della qualità del prodotto fornito, avesse uno schema uguale per tutte le compagnie. La predisposizione dello schema dovrebbe essere demandata all’ISVAP.

L’**articolo 168** conserva la norma che consente l’esercizio del diritto di recesso in caso di variazioni tariffarie, escluse quelle connesse all’applicazione delle regole evolutive, superiori al tasso programmato di inflazione.

Il comma 2, tuttavia, abbrevia il termine per la disdetta a quindici giorni in luogo dei precedenti trenta, in contrasto con i principi ed i criteri direttivi di cui alla lett. b) dell'art. 4, comma 1, della legge n. 229 del 2003.

Deve essere, inoltre, esplicitato l'obbligo per l'assicuratore di comunicare il cambiamento tariffario (ma anche quello normativo o contrattuale), in tempo utile per consentire la disdetta da parte dell'assicurato.

13.3. L'articolo 174 disciplina il concorso di più persone danneggiate nello stesso sinistro, regolando i rapporti fra i creditori e con l'impresa di assicurazione.

Esso riproduce l'art. 27 della legge n. 990 del 1969, che ha introdotto un principio riconducibile a quello della *par condicio creditorum* prevedendo la proporzionale riduzione di ciascun singolo diritto fino alla concorrenza delle somme disponibili.

L'operazione matematica della riduzione presenta, tuttavia, alcuni aspetti di complessità. Ad esempio, l'attuazione pratica del metodo della riduzione proporzionale presuppone, imprescindibilmente, che sussista una concorde valutazione non solo tra l'assicuratore ed il singolo danneggiato in relazione all'ammontare del danno di quest'ultimo, ma anche uguale accordo tra tutti i danneggiati e l'assicuratore nella valutazione dei danni complessivamente verificatisi. Per il caso contrario, la legge non detta criteri; nei capoversi della disposizione, tuttavia, sono indicati alcuni obblighi ed oneri cui è soggetto l'assicuratore.

In linea con i principi ed i criteri direttivi di cui al più volte citato art. 4 della legge n. 229 del 2003 ed a chiarimento di punti tuttora discussi in giurisprudenza, occorre, ad avviso della Sezione: 1) introdurre una fattispecie di litisconsorzio necessario, dovendo la decisione essere emessa nei confronti di più parti, ritenendosi che, in caso contrario, la sentenza resa, in ipotesi, tra l'assicuratore ed uno solo dei danneggiati, vanificherebbe il principio di parità tra creditori; 2) prevedere che l'assicuratore possa effettuare il deposito del massimale insufficiente con effetto liberatorio, purché il deposito stesso sia irrevocabile e vincolato a favore dei danneggiati.

L'articolo 175 introduce una nuova disposizione, che appare in linea con i principi ed i criteri direttivi *ex lege* n. 229 del 2003, vale a dire l'obbligo di risarcimento del terzo trasportato a carico dell'impresa di assicurazione del vettore nei limiti del massimale minimo e salvo il diritto al risarcimento dell'eventuale maggiore danno nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile.

Andrebbe, tuttavia, chiarita la nozione di vettore ai sensi del presente codice (cfr. *retro*, al punto 9).

13.4. L'articolo 178 prevede il riconoscimento di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile e l'inopponibilità delle eccezioni derivanti dal contratto, riproducendo le disposizioni di cui all'art. 18 della legge n. 990 del 1969.

Poiché, secondo la giurisprudenza, le obbligazioni del responsabile e dell'assicuratore nei confronti del danneggiato sono solidali (cfr. articoli 1292 ss. cod. civ.) nei limiti dell'entità dell'indennizzo dovuto dall'assicuratore, e poiché è controverso quali siano le "eccezioni derivanti dal contratto" delle quali è sancita la inopponibilità - la tesi restrittiva, che le identifica con le clausole limitative del rischio, contrasta con le finalità della legge e in particolare con l'esigenza di garantire al terzo un diritto completamente autonomo nei confronti dell'assicuratore - sembra opportuno specificare, al comma 2 dell'articolo in esame, che l'inopponibilità al danneggiato riguarda *“tutte le eccezioni relative alla invalidità e alla inefficacia del contratto”* e che, per quanto riguarda in particolare l'eccezione relativa al mancato pagamento del premio, l'assicuratore non può opporre al terzo il mancato pagamento del premio relativo al periodo indicato nel certificato (la garanzia è sospesa soltanto a partire dalle ore 24 del quindicesimo giorno dopo la scadenza del periodo considerato: cfr. art. 1901, secondo comma, cod. civ.).

L'articolo in esame riproduce, al comma 3, l'art. 23 della legge n. 990 del 1969, individuando una ipotesi di litisconsorzio necessario, laddove stabilisce che al giudizio promosso dal danneggiato contro l'impresa di assicurazione deve partecipare anche il responsabile del danno.

Per rafforzare la tutela del danneggiato e in coerenza con i principi sulla solidarietà, occorre evitare che la proposizione della domanda di risarcimento nei confronti del solo responsabile comporti la prescrizione dell'azione nei confronti della impresa di assicurazione (con la conseguente difficoltà per il danneggiato di ottenere effettivamente il risarcimento dal responsabile e l'impossibilità per questi di avvalersi del contratto di assicurazione). Pertanto, va aggiunto un comma, per il quale: *“5. L'atto interruttivo della prescrizione, rivolto al responsabile, ha effetti anche nei confronti della impresa di assicurazione”*.

In relazione all'articolo 179, poiché in giurisprudenza si è posta la questione - risolta in maniera non univoca - se il termine di prescrizione cominci a decorrere dalla

data di verificazione dell'evento dannoso oppure dopo il decorso del termine successivo alla proposizione della richiesta di risarcimento tramite lettera raccomandata, per evitare incertezze interpretative e in coerenza col principio generale secondo il quale il termine di prescrizione comincia a decorrere da quando il diritto può essere fatto valere, va aggiunto un comma, del seguente tenore: “3. *Nei casi previsti nei precedenti commi, il termine di prescrizione comincia a decorrere dalla scadenza del termine, decorso il quale diventa proponibile l'azione*”.

L'**articolo 181** conserva la previsione “di soccorso” di cui all'art. 24 della legge n. 990 del 1969, che attribuisce al danneggiato che si trovi in stato di bisogno di chiedere una somma a titolo di provvisoria (c.d. atipica) nel corso del giudizio di primo grado.

Alla luce delle riforme del processo civile e penale, occorrerebbe sostituire il riferimento al “*giudice istruttore civile o penale*”, con quello al “*giudice civile o penale*”.

14. Nel Titolo X sono riportate le disposizioni relative alla coassicurazione comunitaria dei grandi rischi (sostanzialmente limitate alle condizioni di accesso ed alla disciplina della delega) nonché le disposizioni particolari relative all'esercizio dell'assicurazione di tutela legale.

Nell'**articolo 196, comma 4**, non è stato riprodotto l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 46 del d.lgs n. 175 del 1995, secondo il quale nel caso in cui l'impresa assicuratrice si avvalga, per prestare le attività di tutela legale, di un'altra impresa giuridicamente distinta, “L'impresa giuridicamente distinta è anche essa soggetta alla vigilanza dell'ISVAP...”.

In effetti, specie nel caso in cui l'impresa giuridicamente distinta e delegata alla tutela legale abbia legami con altro assicuratore per i danni, appare opportuno riprodurre in questa sede i poteri di sorveglianza dell'ISVAP in ordine alle eventuali violazioni dei divieti di commistione gestionale posti dalla normativa in questione.

15. Il Titolo XI contiene la disciplina relativa a particolari contratti di assicurazione, mirando a riordinare le vigenti disposizioni di natura “civilistica” esterne all'impianto del codice civile.

In questo caso l'impostazione dello schema si adegua alla scelta di fondo – della quale si è detto in precedenza – di non intervenire, in assenza di un espresso principio di delega, sugli articoli contenuti nel Libro IV, Titolo III, Capo XX del codice civile.

Ne deriva un complesso di norme di sicuro rilievo civilistico, che integrano (come tautologicamente predicato dall'art. 197 dello schema) le norme del presente codice.

Le disposizioni di maggiore rilievo sono contenute nell'**articolo 198**, relativo alla nullità dei contratti conclusi con imprese non autorizzate o interdette.

Come è noto, l'art. 75 del vigente d.P.R. n. 449 del 1959 prevede che i contratti di assicurazione stipulati nel territorio della Repubblica presso imprese non autorizzate “sono risolti, su semplice denuncia del contraente, alla scadenza della prima rata di premio che segue la data del divieto o di una rata successiva. La denuncia deve essere comunicata, con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, all'impresa di assicurazione, almeno cinque giorni prima della scadenza dalla quale si intendono far decorrere gli effetti”.

Alla risolvibilità del contratto, l'art. 198 sostituisce la nullità (relativa, in quanto può essere fatta valere solo dall'assicurato) dello stesso, avendo però cura di escludere al contempo la ripetibilità degli indennizzi *medio tempore* corrisposti dall'impresa non autorizzata: e ciò per ovviare naturalmente al fatto che la nullità contrattuale - operando, a differenza della risoluzione, *ex tunc* - determinerebbe la ripetibilità della prestazione erogata.

D'altra parte, trattandosi di nullità relativa, non sembrano porsi problemi di efficacia (in caso di sinistro) del contratto stipulato con impresa non autorizzata: e quindi, nel caso concreto del contratto di assicurazione della r.c.a. stipulato presso una società di mutuo soccorso operante extra autorizzazione e poi posta in liquidazione coatta amministrativa, dovrebbe continuare a valere il principio fissato dalla giurisprudenza in regime di risoluzione, secondo cui l'impresa designata è comunque tenuta (in base al contratto “invalido”) a risarcire il danno salvo surroga nei diritti verso la mutua in liquidazione.

16. Il Titolo XII detta le regole di trasparenza e di correttezza informativa nella offerta di contratti di assicurazione nei rami danni e vita, in attuazione del criterio direttivo di cui all'art. 4, comma 1, lettera *b*) della delega, avente riguardo alla tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti deboli, sotto il profilo dell'informativa e della correttezza dei messaggi pubblicitari, della trasparenza delle condizioni contrattuali nonchè con riferimento al processo di liquidazione dei sinistri.

Come esattamente evidenziato dalla relazione, un punto critico – e comunque di asimmetria rispetto al regime vigente nell'ambito dell'intermediazione finanziaria – de-

riva dal deciso sfavore comunitario per discipline che prevedano, in materia assicurativa, un obbligo di preventiva approvazione del prospetto da parte dell'Autorità di vigilanza analogo a quello vigente nel settore finanziario.

Ferma tale preclusione, la correttezza dell'informativa al contraente risulta assicurata in modo indiretto, mediante attribuzione all'ISVAP del potere di disciplinare *ex ante* i contenuti necessari del prospetto informativo (art. 212) e mediante l'innovativa previsione di un interpello facoltativo da parte delle imprese, le quali possono richiedere all'ISVAP di accertare preventivamente la conformità del prospetto agli obblighi di informazione (art. 213).

Sempre ai fini di tutela della trasparenza e della correttezza, lo schema disegna un ulteriore sistema di protezione dell'assicurato, prevedendo, con carattere di novità, che l'Autorità di vigilanza possa dettare (art. 210, comma 2) disposizioni specifiche per la disciplina delle regole di comportamento da osservarsi da parte delle imprese nei rapporti con i contraenti, sia in fase di offerta che in fase di esecuzione, con particolare riferimento alle peculiarità del ramo danni.

A detta competenza normativa si ricollega – in analogia a quanto previsto nel settore dell'intermediazione finanziaria – l'attribuzione alla stessa Autorità di poteri cautelari e interdittivi in caso di violazioni (sospensione e divieto di commercializzazione: art. 211).

Per quanto riguarda l'individuazione del giudice fornito di giurisdizione sulle relative controversie, in difetto di specifica diversa previsione normativa, deve ritenersi applicabile il criterio generale desumibile dall'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, che (anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004) continua a demandare alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di vigilanza sulle assicurazioni.

Analogamente deve ritenersi che rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alla sospensione o al divieto di utilizzo di materiale pubblicitario (art. 209), trattandosi di misure comunque connesse ai poteri specifici di vigilanza assicurativa dell'ISVAP e dunque speciali rispetto alla materia generale della pubblicità ingannevole.

In altri termini, nel caso della pubblicità assicurativa non opera il criterio di devoluzione della giurisdizione derivante dall'art. 7 del d.lgs. n. 74 del 1992, del resto inapplicabile in quanto assegna alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

le sole controversie in materia pubblicitaria originate da provvedimenti interdittivi o cautelari dell'Autorità garante della concorrenza.

17. Con riguardo ai Titoli XIII e XIV, relativi alla vigilanza sulle imprese e sugli intermediari e a quella supplementare sulle imprese di assicurazione, la Sezione osserva quanto segue.

L'**articolo 215**, comma 1, lett. *b*), prevede che l'ISVAP possa "ordinare la convocazione dell'assemblea, degli organi amministrativi e di controllo delle imprese di assicurazione e di riassicurazione, determinandone l'ordine del giorno ...".

La Sezione ritiene che le parole "*determinandone l'ordine del giorno*" debbano essere sostituite da quelle "*indicando gli argomenti da inserire all'ordine del giorno*", che appaiono più confacenti allo spirito della disposizione, la quale prevede un invito a riunirsi e non una convocazione diretta.

All'**articolo 216**, comma 2, in materia di ispezioni dell'ISVAP su imprese di assicurazioni, si individua il potere di effettuare ispezioni anche nei confronti "dei soggetti che svolgono funzioni parzialmente ricomprese nel ciclo operativo delle imprese medesime". Si ritiene opportuno precisare che le ispezioni suddette siano limitate al solo ciclo di operazioni incidente con l'attività assicurativa, per cui si propone di aggiungere, alla fine del periodo suddetto, le parole "*limitatamente a tale ciclo*".

18. Il Titolo XV disciplina le misure di salvaguardia, risanamento e liquidazione.

18.1. La Sezione rileva, innanzitutto, la necessità di rendere più chiara la formulazione delle disposizioni che seguono:

- **articolo 247, comma 1:** le misure ivi previste sembrano poter comprendere le ipotesi del precedente art. 246. Se è così, conviene eliminare l'art. 246 e mantenere il solo art. 247 con una previsione più ampia;

- **comma 4:** anche se la norma vigente, dalla quale è tratto, è scritta nei medesimi termini, si deve verificare se è possibile un caso, come quello ivi ipotizzato, di contratti di riassicurazione che "*non prevedano alcun trasferimento di rischio*";

- **articolo 259, comma 3:** vi si prevede che il commissario provvisorio, nominato in vista dell'amministrazione straordinaria (art. 254), esegua le consegne ai commissari straordinari "secondo le modalità indicate nei commi 1 e 2". Ma il comma 2 prevede

l'insediamento "d'autorità" dei commissari straordinari allorché non si dia esecuzione, da parte degli amministratori dell'impresa, alle consegne: questo caso non sembra ipotizzabile nel cambio di poteri fra commissari nominati dall'ISVAP;

- **articolo 266**, comma 2: tratta della revoca di autorizzazione ad esercitare nel settore assicurativo in caso di ripetuti o sistematici rifiuti o violazioni. La ipotesi di casi ripetuti copre anche le sistematiche inadempienze, salvo che non si sia voluta introdurre qualche precisazione che, però, non appare chiara;

- **articolo 291**, comma 1: si contempla l'ipotesi di soggezione alla legge italiana dei diritti dell'impresa di assicurazione, sottoposta ad un provvedimento di risanamento e con sede legale in uno Stato membro, "su una nave o su un aeromobile". Non è chiaro il motivo per il quale non sono contemplati i diritti sugli altri beni mobili registrati, vale a dire sugli autoveicoli.

18.2. La Sezione ritiene altresì di formulare le osservazioni che seguono.

L'**articolo 258**, in tema di poteri degli organi di amministrazione straordinaria, al comma 1 stabilisce che:

a) le disposizioni del codice civile, statutarie o convenzionali, sui poteri di controllo spettanti agli azionisti "non si applicano agli atti dei commissari";

b) "in caso di impugnazione delle decisioni dei commissari i soci non possono chiedere al tribunale la sospensione dell'esecuzione" di tali decisioni quando siano "soggette ad autorizzazioni o comunque attuative di provvedimenti dell'ISVAP".

Ambedue le regole sembrano non trovare un puntuale precedente nella legislazione vigente: di certo non si rinvencono nell'art. 7 della legge 12 agosto 1982, n. 576, che, nella tabella di riferimento, è riportato come norma cui corrisponde l'articolo in esame. Inoltre, e in particolare la seconda, sembrano esulare dalle previsioni della disposizione delegante e porsi comunque in contrasto con le norme costituzionali che garantiscono la tutela giurisdizionale dei diritti, della quale è componente essenziale la tutela cautelare.

L'**articolo 260**, comma 2, regola l'impugnazione del progetto di bilancio, redatto, al termine dell'amministrazione straordinaria dell'impresa di assicurazione, dai commissari ed approvato dall'ISVAP. Vi si dispone che progetto ed approvazione possono essere impugnati "esclusivamente presso il tribunale amministrativo regionale dove l'impresa ha la sede legale". In proposito:

a) si possono esprimere dubbi che il contenuto di un rendiconto sulla regolazione delle attività di una impresa, al termine di un esercizio, possa essere messo in discussione, per quel che concerne, presumibilmente soci e creditori, dinanzi al giudice amministrativo. Si tratta, in ogni caso, ove si intenda mantenere la previsione, di una questione da approfondire, con esigenza di adeguato chiarimento, nella relazione di accompagnamento;

b) non risulta che l'art. 7 della legge 12 agosto 1982, n. 576, indicato nella tabella di riferimento come norma cui corrisponde la disposizione in esame, contenga una siffatta regola;

c) esula dalla delegazione legislativa una previsione di stabilire giurisdizione e competenza territoriale di organi giudiziari, chiamati a decidere sulle controversie in esame.

In conclusione, la disposizione va riscritta o espunta.

L'**articolo 262**, comma 1, esclude che alle imprese del settore si applichino le disposizioni sul concordato preventivo e sull'amministrazione controllata della legge fallimentare (articoli 160 -186 e 187-193 della legge 16 marzo 1942, n. 267).

Al riguardo, si può osservare che nella tabella di riferimento è riconosciuto che una tale norma non esiste attualmente nell'ordinamento di settore. Peraltro, una consimile esclusione vige nel settore creditizio (art. 70 t.u. 1° settembre 1993, n. 385), ma solo per l'amministrazione controllata: potrebbe pertanto dubitarsi dell'estensione della norma ad altro istituto.

18.3. Il Capo IV del Titolo in esame (articoli da 269 a 289) è relativo alla "*Liquidazione coatta amministrativa*". Viene regolamentata tale procedura, che diviene un terzo tipo di procedimento siffatto nell'ordinamento attuale.

La procedura di base è regolata negli articoli da 194 a 215 della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 1942). Inoltre, nel t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. n. 385 del 1993) sono disciplinate sia l'amministrazione straordinaria delle banche (articoli da 70 a 77) che la liquidazione coatta amministrativa di esse (articoli da 80 a 95). Si tratta peraltro di norme la cui specialità risale alle precedenti regolamentazioni dell'attività creditizia.

Sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi interviene anche il d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 (articoli da 27 a 79). Per quanto concerne la liquidazione coatta, per tali imprese, valgono le regole della legge fallimentare.

Nel settore assicurativo, la legislazione vigente disegna sia un procedimento speciale di amministrazione straordinaria, fondamentalmente e succintamente contenuto nell'art. 7 della legge 12 agosto 1982, n. 576, che viene sostituito con le disposizioni del codice in esame che vanno dall'art. 255 all'art. 263, sia una circoscritta correzione della liquidazione coatta rispetto a quella disciplinata dalla legge fallimentare. Quest'ultima è contenuta negli articoli da 80 a 86 del d.P.R. 13 febbraio 1959, n. 449, nell'art. 3 del d.lgs. 13 ottobre 1998, n. 373 (che ha conferito talune competenze, prima ministeriali, all'ISVAP, ove non contemplate dal precedente analogo di cui all'art. 2 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 385) e negli articoli 66 e ss. del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 174, e 77 e ss. del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 175.

Con le norme in esame si ridisegna il procedimento di liquidazione coatta amministrativa, ma non si coordinano soltanto le norme vigenti con loro semplificazione e riordino, bensì si regola integralmente il procedimento stesso, mutuando larga parte delle disposizioni dal testo unico bancario, non già dalla legge fallimentare, e ciò per una ravvisata analogia di situazioni fra settore bancario e settore assicurativo.

Si possono perciò formulare i seguenti rilievi:

a) se il procedimento è regolato uniformemente a quello che si svolge con l'intervento delle autorità competenti nel settore bancario, è anche vero che si tratta di una nuova disciplina speciale;

b) le disposizioni introdotte a colmare le "lacune" – sulla scorta della disciplina della liquidazione coatta nel settore creditizio – regolano anche attività di organi giurisdizionali o procedure da seguirsi dinanzi a tali organi: così gli articoli 278, 279, 280. Non pare che la delega si spinga, nel prevedere la codificazione della normativa primaria (art. 20, comma 3, lett. a) o nell'elencazione dei principî e criteri direttivi speciali (art. 4 della citata legge n. 229 del 2003), sino alla possibilità di introdurre norme di tale contenuto. Ove si intenda mantenere il disegno di una completa descrizione del procedimento in esame, si potrebbe, senza modificare la fonte legislativa, fare rinvio agli articoli della legge fallimentare, dato che appaiono, in linea di massima, trascritti nel testo in esame senza sostanziali rettifiche;

c) può farsi la medesima osservazione, circa il mutamento della fonte, a proposito dell'art. 283 del testo in esame, che è la mera ripetizione degli articoli 1930 e 1931 del codice civile;

d) altrettanto è possibile affermare con riguardo agli articoli 284, 285, 286 e 287 dello schema in esame, i quali appaiono la trascrizione, senza sostanziali mutamenti, degli articoli da 212 a 215 della legge fallimentare.

18.4. L'articolo 290 – che costituisce l'unico articolo del Capo V sulla *“responsabilità per illecito amministrativo dipendente da reato”* – introduce norme di adattamento al settore delle assicurazioni di disposizioni del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. In particolare, il comma 1 è la trascrizione dell'art. 55, con riguardo alle competenze dell'ISVAP; i commi 2 e 3 stabiliscono regole cui si devono attenere gli organi giurisdizionali nel processo penale (illeciti amministrativi dipendenti da reato). Il comma 4 poi, vieta misure cautelari di sospensione dell'attività, nei confronti delle imprese del settore delle assicurazioni, ed altre sanzioni particolari.

La norma è dettata dalla esigenza di interferire sull'attività assicurativa solo attraverso l'ISVAP. Essa, tuttavia, appare incidere sull'attività degli uffici giudiziari, nonché sulle misure che questi possono adottare. Sul punto è opportuno acquisire lo specifico avviso del Ministero della giustizia.

18.5. Il Capo VII (articoli 299-306) reca *“Disposizioni sul risanamento e sulla liquidazione nel gruppo assicurativo”*.

La definizione di “gruppo” è contenuta negli articoli 78 e 81 dello schema. Esso comprende le società controllate che esercitano attività assicurativa, ma ne fanno parte anche quelle “strumentali”. Fra queste ultime bene possono rientrare anche gli istituti bancari. In altri termini, le partecipazioni in banche delle imprese di assicurazione possono essere determinate sia dalla convenienza di investire in tale settore per una migliore e meglio distribuita redditività delle riserve o, in generale, del patrimonio, sia dalla opportunità di inserire le attività bancarie in quelle proprie delle assicurazioni, per un migliore esercizio di queste.

Le precisazioni ora fatte fanno concludere per la possibile presenza, nel gruppo assicurativo, di istituti bancari partecipati e controllati.

Orbene, il testo unico bancario prevede che, in determinate situazioni, i procedimenti speciali, ivi disciplinati, di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa si applichino alle società del gruppo (articoli 100 e 101 del d.lgs. n. 385 del 1993). È anche previsto e regolato il caso di società del gruppo sottoposte ad

amministrazione straordinaria o a liquidazione coatta, senza che la capogruppo vi sia, del pari, sottoposta (art. 103).

Ne deriva che, quanto alle disposizioni su risanamento e liquidazione nel “gruppo assicurativo”, occorre svolgere le precisazioni che seguono.

Un primo rilievo è del medesimo contenuto di quello illustrato a proposito del Capo IV (cfr. *retro*, punto 18.3).

Un secondo ordine di osservazioni riguarda l'eventualità che del gruppo assicurativo faccia parte un ente creditizio o una grande impresa, ovvero che del gruppo bancario faccia parte un'impresa di assicurazione. Si determinano, in tali casi, interferenze con le competenze di altre autorità amministrative o giurisdizionali, sicché, nelle norme in esame, andrebbe introdotta una serie di precisazioni su procedimenti, competenze e concerti, quanto meno con riguardo alle disposizioni contenute nel testo unico bancario (articoli da 70 a 104) ed a quelle sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui al d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 e successive modificazioni.

In proposito non sono date precisazioni nella relazione che accompagna lo schema di decreto legislativo, né è possibile rilevare se i problemi in questione siano stati affrontati, avuto riguardo alle concise espressioni di adesione contenute nelle note del Ministero della giustizia e del Ministero dell'economia e delle finanze.

19. Il Titolo XVII dello schema di decreto legislativo in esame, dedicato alle “*sanzioni e procedimenti sanzionatori*”, disciplina non soltanto le sanzioni punitive vere e proprie (e cioè essenzialmente le sanzioni amministrative pecuniarie) ma anche le sanzioni disciplinari irrogabili nei confronti degli intermediari e delle categorie equiparate, dettando altresì norme in materia penale.

19.1. L'impianto di tale *corpus* normativo ricalca dunque, nelle sue linee portanti, l'impostazione già sperimentata nell'ambito del testo unico sull'intermediazione finanziaria di cui al d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 e successive modificazioni.

In questo quadro, la sanzione penale assume chiaramente ruolo e funzione di chiusura nel sistema di controllo, sanzionando la lesione di interessi pubblici di tutela generale o, alternativamente, mirando a garantire (piuttosto che singoli ed individuati beni giuridici) il potere di azione dell'Organo vigilante (ad es. articoli 330 e 331), nell'ottica già valorizzata dal legislatore con l'introduzione – in sede di riforma della normativa

societaria – del nuovo testo dell’art. 2638 cod. civ. (“Ostacolo all’esercizio delle funzioni delle Autorità pubbliche di vigilanza”).

In linea col processo di depenalizzazione, progressivamente affermatosi negli anni nel settore assicurativo come peraltro in quello creditizio e finanziario, il ruolo cardine nel sistema punitivo è però assicurato dalla varia tipologia delle sanzioni (amministrative) pecuniarie, che lo schema disciplina negli aspetti sostanziali ed applicativi, riordinando e razionalizzando il complesso quadro normativo derivante (oltre che dalla depenalizzazione ad opera della legge n. 689 del 1981 dei reati originariamente previsti agli articoli 114 e 115 del vecchio testo unico delle assicurazioni) dalla legge n. 576 del 1982 istitutiva dell’ISVAP, dal regolamento di cui al d.P.R. n. 385 del 1994, dai decreti legislativi nn. 174 e 175 del 1995 e soprattutto dalla legge n. 57 del 2001.

Infine, come si è anticipato, nell’apparato sanzionatorio dello schema sono anche contenute norme ontologicamente del tutto distinte da quelle sin qui richiamate, riguardanti (cfr. Capo III) le sanzioni disciplinari irrogabili nei confronti degli intermediari, dei periti e delle categorie equiparate.

Dal punto di vista descrittivo, l’atipicità di disposizioni disciplinari si desume dalla parziale indeterminatezza delle violazioni punite, dalla eterogeneità delle sanzioni previste (richiamo, censura e radiazione) e - soprattutto – dalla peculiarità del procedimento applicativo, il quale culmina in un provvedimento del Presidente dell’ISVAP anzichè, come nel caso delle sanzioni pecuniarie, in un provvedimento ministeriale.

In sostanza (con impostazione analoga a quella recata dal t.u. sull’intermediazione nei confronti dei promotori finanziari) lo schema mantiene nei confronti degli intermediari assicurativi una disciplina repressiva che si colloca decisamente fuori dall’area sanzionatoria o punitiva pura, costruendo il regime della loro responsabilità in chiave tutta disciplinare.

19.2. Così sintetizzato il quadro di riferimento e prima di procedere al vaglio dell’articolato, appare opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere generale sul riparto di giurisdizione in sede di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori (ovviamente non penali) prefigurati dal Titolo in rassegna.

Al riguardo lo schema è univoco nel devolvere (con disposizioni che necessitano comunque di una revisione formale) alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tanto le impugnative avverso sanzioni pecuniarie “pure” (art. 351, comma 7) quanto quelle avverso sanzioni disciplinari (art. 355, comma 6), ripetendo in sostanza le scelte

già compiute dal legislatore con l'art. 6 della legge 5 marzo 2001, n. 57, recante disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati.

Tali disposizioni sono state fino a tempi assai recenti pacificamente interpretate come volte a devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia in materia di sanzioni riguardanti l'esercizio delle assicurazioni private, in virtù di una scelta del legislatore discrezionalmente opposta a quelle che risultano valorizzate nei settori finanziario e creditizio (da ultimo art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003) nei quali l'impugnazione delle ordinanze-ingiunzione è (secondo una tradizione sostanzialmente risalente alla vecchia legge bancaria) devoluta rispettivamente alla Corte d'appello territoriale o a quella di Roma.

Come è noto, la recente sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 (dichiarativa della parziale incostituzionalità dell'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998) ha precisato l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle materie dei pubblici servizi.

Non sembra però sostenibile che la parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale possa avere inciso sull'art. 6 della legge n. 57 del 2001, ancorchè questo richiami l'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1988.

Innanzitutto, la norma sulla giurisdizione in materia di sanzioni assicurative è speciale rispetto alla norma generale sulle controversie relative a tutti i servizi pubblici.

Inoltre, in un ordinamento che non conosce dichiarazioni di illegittimità costituzionale implicite, le sentenze che dichiarano l'incostituzionalità di determinate norme non possono essere applicate a norme diverse in ragione dell'analogia o della consequenzialità, stante che l'art. 27 della legge n. 87 del 1953 attribuisce alla stessa Corte costituzionale il potere di estendere la dichiarazione d'incostituzionalità a norme diverse da quelle nei cui confronti è stato promosso il giudizio. Dal momento che la Corte, nel pronunciare la sentenza n. 204, non ha ritenuto di fare uso di tale potere di estensione nei confronti dell'art. 6, la pretesa incostituzionalità di tale norma non può quindi essere ricavata in via consequenziale.

Pertanto, convergenti considerazioni di ordine testuale e sistematico militano nel fare ritenere la integrale vigenza delle disposizioni dell'art. 6 in tema di giurisdizione, necessariamente quindi riprodotte nello schema in esame.

Fermo quanto sopra, è certamente da riconoscere che la scelta del legislatore di devolvere alla giurisdizione esclusiva le controversie in materia di sanzioni assicurative

appare derogatoria rispetto a quella relativa alle analoghe controversie del settore creditizio e finanziario.

Al riguardo, la devoluzione al giudice ordinario di tali controversie, già originariamente prevista dal t.u. bancario n. 385 del 1993 e dal t.u. sull'intermediazione n. 58 del 1998, è stata - pur dopo le modifiche apportate dalla legge n. 205 del 2000 all'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998 - espressamente confermata dalla norma posteriore di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003 sui procedimenti in materia societaria.

La logica di tali diverse scelte legislative è con ogni probabilità da ricollegare alla maggiore o minore aderenza dei principi e delle regole che governano i vari procedimenti sanzionatori (rispettivamente nei settori bancario – finanziario da un lato e assicurativo dall'altro) al modello sistematico prefigurato dalla legge n. 689 del 1981, la quale come è noto prevede all'art. 22 una competenza generale del giudice ordinario (all'epoca pretore) in materia di opposizione all'ordinanza ingiunzione con la quale siano irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni “depenalizzate”.

Nel settore assicurativo, certamente lo scostamento della disciplina sanzionatoria dal predetto modello – già riscontrabile sotto il profilo procedimentale – si accentua dal punto di vista sostanziale per il prefigurato intervento nella procedura di un nuovo organo consultivo (la Commissione consultiva *ex art.* 351, sulla quale si ritornerà), evidentemente chiamato a svolgere attività connotate da profili di discrezionalità valutativa e dunque non ristrette, a differenza di quanto avviene nel procedimento paradigmatico di cui alla legge n. 689 del 1981, all'individuazione vincolata della sanzione irrogabile all'interno del ventaglio tra il minimo ed il massimo edittale.

Di talchè, in conclusione, sul piano sistematico la conferma della giurisdizione esclusiva in tema di sanzioni assicurative appare del tutto coerente.

Sempre sul piano generale, assai significativa appare poi l'innovazione normativa introdotta con l'art. 350 il quale – discostandosi dalle analoghe previsioni contenute nell'ordinamento bancario e finanziario – individua in generale quali destinatarie della attività sanzionatoria le imprese responsabili, salvo il caso di violazione di obblighi e doveri intestati a persone fisiche individuate.

Tale previsione, evidentemente ispirata a criteri di semplificazione, denota rispetto al sistema previgente un alto tasso di novità ordinamentale, ma appare in generale sufficientemente aderente alla attuale impostazione del c.d. diritto penale di impresa, alla luce del disposto della nuova disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, intro-

dotta, a norma dell'articolo 11 della legge n. 300 del 2000, dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Altresì significativa risulta l'introduzione con l'art. 351 di una Commissione consultiva chiamata a pronunciarsi, nel rispetto del contraddittorio, sulle contestazioni addebiti formulate dall'ISVAP nei confronti dei possibili responsabili della violazione.

Come si è accennato, tale previsione – evidentemente posta a tutela e garanzia del giusto procedimento – da un lato discosta la procedura all'esame dal modello generale disegnato dalla normativa generale sulle sanzioni amministrative, dall'altro sottrae all'ISVAP quei poteri sostanziali di co-decisione della sanzione che è formalmente irrogata dall'Autorità ministeriale, poteri che invece permangono – per quanto riguarda le sanzioni creditizie e finanziarie – in capo alla Banca d'Italia e alla CONSOB.

Peraltro, l'intervento di tale nuovo organo consultivo nel procedimento sanzionatorio si collega, sul piano sistematico, a quanto analogamente previsto dalla normativa preesistente e ora dall'art. 355, in materia di procedimento disciplinare a carico di intermediari assicurativi e assimilati, con ulteriore rilevante diversificazione rispetto ai provvedimenti disciplinari a carico dei promotori finanziari che sono invece adottati, senza acquisizioni consultive, direttamente dalla CONSOB.

19.3. Procedendo nell'esame dell'articolato, si osserva che l'**articolo 329**, comma 3, facoltizza l'Istituto, in caso di fondato sospetto di esercizio abusivo dell'attività assicurativa, a denunciare i fatti al pubblico ministero ai fini dell'adozione dei provvedimenti (ispezione e conseguenti) previsti dall'art. 2409 cod. civ. nel caso di gravi irregolarità nella gestione societaria o a richiedere al tribunale l'adozione del medesimo provvedimento.

In realtà, nella sistematica del citato articolo 2409 cod. civ. i provvedimenti *de quibus* sono richiesti direttamente al tribunale da un *quorum* qualificato di soci o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, dal pubblico ministero al quale dunque competono poteri di mera iniziativa.

Di qui l'opportunità di modificare il comma in esame nel senso che l'Istituto "*richiede al tribunale l'adozione dei provvedimenti previsti dall'articolo 2409 del codice civile ovvero allo stesso fine denuncia i fatti al pubblico ministero*".

L'**articolo 330** introduce, in coerenza con le indicazioni derivanti dall'art. 4 della legge delega, sanzioni penali volte a punire chi frappone impedimenti nominati all'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Al riguardo si osserva che il nuovo testo dell'art. 2638 cod. civ. – introdotto in sede di riforma della normativa societaria – già sanziona (ed in misura più grave) il reato di “ostacolo all'esercizio delle funzioni delle Autorità pubbliche di vigilanza”: di qui l'esigenza di chiarire la specialità della nuova previsione penale, precisando che essa si applica *“fuori dei casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile”*.

L'**articolo 338** sanziona ipotesi di rifiuto o elusione dell'obbligo a contrarre gravante sulle imprese ai sensi dell'art. 164 nonché la violazione del divieto di abbinamento posto dall'art. 165.

Al riguardo, dal punto di vista formale, sembra preferibile fare riferimento espresso anche nel corpo del comma 1 (e non soltanto nella rubrica) a *“Il rifiuto o l'elusione dell'obbligo a contrarre di cui all'articolo 164, comma 1, ...”*.

Dal punto di vista sostanziale, si rileva che il comma 1 dell'articolo in esame sanziona insieme il rifiuto e l'elusione, mentre il comma 2 – in corrispondenza al disposto dell'art. 164, comma 3 – sanziona più gravemente la sola elusione di tale obbligo riferita a determinate zone o categorie di assicurati: dovendosi in realtà ritenere che nell'art. 12 *quater* della legge n. 990 del 1969 (norma riprodotta) il termine “elusione” ricomprenda ogni specie di inadempimento all'obbligo a contrarre, sarebbe opportuno, al fine di evitare apparenti disarmonie, introdurre al comma 2, dopo la parola “*elusione*” le seguenti: *“o violazione”*.

All'**articolo 340**, comma 5, la parola “*tempi*” va sostituita con la parola “*termini*”.

All'**articolo 341**, comma 1, appare preferibile riferirsi alle *“omissioni delle comunicazioni periodiche ...”*.

All'**articolo 343**, per ragioni di coerenza formale, il comma 2 va riformulato prevedendo che *“La diffusione di annunci pubblicitari effettuata in violazione dei provvedimenti cautelari e interdittivi adottati a norma dell'articolo 209, commi 4 e 5, è punita con la sanzione pecuniaria ...”*.

L'**articolo 344**, comma 2, sanziona (tra l'altro) la violazione dei provvedimenti interdittivi di cui all'art. 211, comma 1. Al riguardo si osserva che, nella sistematica del richiamato art. 211, il comma 1 riguarda la misura cautelare della sospensione della commercializzazione del prodotto, mentre il comma 2 riguarda la misura interdittiva del divieto di commercializzazione, la cui violazione (ovviamente più grave) non è contemplata nell'art. 344: di qui l'esigenza di specificare che la violazione ivi sanzionata riguarda *“i provvedimenti interdittivi e cautelari ...”*.

All'**articolo 346** sembra opportuno prevedere, aggiungendo un comma 4, che *“Il Ministero della Giustizia informa l’ISVAP dei provvedimenti adottati”*, in linea con il disposto dell’art. 6, commi 1 e 8, della legge n. 576 del 1982 ed in coerenza con le analoghe disposizioni riguardanti la CONSOB e l’Ordine degli attuari.

All'**articolo 351**, al comma 6, la parola “decisione” va sostituita con la parola *“proposta”*.

Sempre all’art. 351, va chiarito (tenendo presente anche la prassi adottata in materia creditizia e finanziaria) se – come in effetti sembra – l’attività sanzionatoria ha natura gestionale e compete quindi, in realtà, al plesso dirigenziale e non all’organo di direzione politica: in tal caso, il comma 6 va modificato sostituendo la parola *“Ministero”* a quella *“Ministro”* e specificando che il decreto ivi previsto ha natura *“dirigenziale”*.

In relazione al comma 7 va osservato che il testo attuale detta (al primo periodo) disposizioni innovative per l’individuazione del tribunale amministrativo competente, che sarebbe quello nella cui circoscrizione risiede o ha sede legale il ricorrente.

Non sembra però che la delega consenta un simile intervento (derogatorio rispetto al quadro vigente) in materia processuale: e quindi appare opportuno lasciare che il giudice amministrativo di primo grado competente sia individuato in base ai criteri generali fissati dalla legge n. 1034 del 1971.

Per ragioni di connessione, si evidenzia che analoga modifica va introdotta al testo dei commi 1 e 2 dell'**articolo 373**, relativi alle controversie in tema di iscrizione nel registro degli intermediari e nel ruolo dei periti.

Per quanto riguarda il secondo periodo del comma 7, vanno tenute presenti le peculiarità del processo amministrativo, e va altresì considerato che il decreto sanzionatorio (cioè l’atto impugnato) è formalmente imputabile all’Amministrazione ministeriale, la quale dunque va anch’essa necessariamente chiamata in giudizio mediante notifica del gravame presso l’Avvocatura dello Stato.

Tenendo conto dei rilievi ora esposti, il comma 7 può essere così riformulato:

“7. Le controversie relative ai ricorsi avverso i decreti ministeriali che applicano la sanzione sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. I ricorsi medesimi, da proporsi al tribunale amministrativo regionale competente ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono notificati anche all’ISVAP, che provvede alla difesa in giudizio con propri legali”.

Sempre all'art. 351, il comma 8 prevede, in funzione dissuasiva, la pubblicazione sul Bollettino ISVAP dei decreti irroganti sanzioni nonché, per esigenze di giustizia, delle eventuali sentenze pronunciate in sede di impugnazione degli stessi.

Al riguardo si segnala alla valutazione dell'Amministrazione che l'art. 195, comma 3, del t.u. sull'intermediazione finanziaria prevede che il Ministro, su richiesta dell'autorità proponente, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, può stabilire modalità ulteriori (oltre alla pubblicazione sui bollettini CONSOB o Banca d'Italia) per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione.

All'**articolo 355**, nel comma 5, le parole "Presidente del" vanno soppresse, in quanto la proposta è formulata dall'organo collegiale.

Per esigenze analoghe a quelle sopra rappresentate con riferimento alle disposizioni processuali dell'art. 351, il comma 6 va così riformulato:

"6. Le controversie relative ai ricorsi avverso i provvedimenti che applicano la sanzione disciplinare, da proporsi al tribunale amministrativo regionale competente ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. L'ISVAP provvede alla difesa in giudizio con propri legali".

Infine, il comma 7 va sostituito dal seguente: *"7. I provvedimenti che infliggono la sanzione disciplinare della radiazione, le sentenze dei giudici amministrativi che decidono i ricorsi e i decreti che decidono i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica sono pubblicati nel Bollettino dell'ISVAP".*

20. Il Titolo XVIII (articoli 356-377) reca le *"Disposizioni tributarie, transitorie e finali"* e ha ad oggetto la disciplina di prelievi obbligatori dovuti, a diverso titolo, da soggetti che operano nel campo assicurativo.

20.1. Il Capo I (articoli 356-358) ripropone, adeguandole con riferimento alla disciplina recata nei precedenti articoli, le disposizioni relative alla contabilizzazione e all'utilizzo del Fondo di integrazione di cui ai decreti legislativi nn. 174 e 175 del 1995, all'applicazione delle imposte ipotecarie in misura fissa per le iscrizioni ipotecarie e per le annotazioni di vincolo sulle attività patrimoniali e alla disciplina del contributo dovuto sui premi delle assicurazioni per la responsabilità civile dei veicoli e dei natanti.

Il testo proposto appare condivisibile. Deve tuttavia osservarsi, dal punto di vista sistematico, che il contributo al Fondo di garanzia per le vittime della caccia rimane

integralmente disciplinato nel testo agli articoli da 326 a 328 anche per quanto riguarda la misura e la modalità del prelievo, mentre tali aspetti, da un punto di vista sistematico, troverebbero preferibile collocazione nel Capo in esame.

Sotto il medesimo aspetto, si rileva altresì che il testo proposto non considera l'ulteriore contributo, gravante sui premi assicurativi, destinato ad alimentare il Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive (decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 1992, n. 172).

Pur tenendo conto delle peculiarità dell'alimentazione di tale Fondo a carico delle imprese assicuratrici (configurata quale aumento percentuale dell'imposta sui premi assicurativi), si segnala alla valutazione dell'Amministrazione l'opportunità di rendere esaustivo il panorama dei prelievi della specie, attraverso l'inclusione nel Capo in esame delle relative prescrizioni, e ciò anche in relazione a quanto previsto nel successivo art. 375 in tema di misure strettamente tributarie.

20.2. Il Capo II (articoli 359-361) reca la disciplina dei contributi di vigilanza da corrispondere all'ISVAP.

Elemento comune di novità è la previsione del ricorso alla riscossione coattiva tramite ruolo, in caso di mancato versamento da parte del debitore, in coerenza con il principio recato dall'articolo 17, comma 1, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46.

Quanto alle singole disposizioni del Capo sulla misura del contributo, le modalità attuative risultano razionalizzate ed omogeneizzate attraverso la fissazione di un tetto massimo entro il quale modulare annualmente il prelievo, in relazione agli esiti gestionali resi noti dall'ISVAP.

Tale previsione, sostanzialmente aderente alle disposizioni in vigore per i contributi dovuti dalle imprese di assicurazione e riassicurazione, introduce un contenuto aumento del limite massimo per i periti assicurativi (euro 100, rispetto all'importo di lire 150.00 recato dalla legge 17 febbraio 1992, n. 166) e riceve una articolata definizione, nell'**articolo 360** dello schema, per il contributo dovuto dagli intermediari. Per questi ultimi il limite, stabilito in cifra fissa, è differenziato distinguendo tra persone fisiche e persone giuridiche e con riferimento alle diverse sezioni del registro in cui è prevista l'iscrizione.

Al riguardo, si segnala che, nella elencazione di cui al comma 1, è contenuto un errato riferimento all'art. 138, comma 2, in luogo dell'art. 143, comma 2.

L'articolazione del prelievo, rapportata alle diverse figure di intermediari richiamate, potrebbe trovare logico e razionale sostegno solo nella constatazione di un carico differenziato dell'attività di vigilanza, senza di che appare incongrua la diversa misura del contributo, in particolare tra persone fisiche e persone giuridiche che esercitano identica attività.

A parte tale considerazione, desta perplessità la fissazione di un contributo obbligatorio che sostituisce l'attuale sistema di prelievo (art. 17 della legge 7 febbraio 1979, n. 48 e art. 3, comma 138, della legge 28 dicembre 1995 n. 549), differenziando i soggetti e stabilendo nuovi e maggiori importi, in mancanza di una specifica delega che consenta tale previsione normativa.

20.3. Il Capo III (articoli 362-368) reca le disposizioni transitorie e il Capo IV (articoli 369-375) le disposizioni finali.

Si segnala l'esigenza di adeguare il comma 1 dell'**articolo 365** a quanto affermato *retro*, al punto 18, riguardo alla disciplina dell'amministrazione straordinaria e della liquidazione coatta amministrativa delle imprese appartenenti ad un gruppo.

All'**articolo 373**, commi 1 e 2, in materia di impugnazione degli atti negativi emanati dall'ISVAP per l'iscrizione o la cancellazione dagli albi da esso tenuti, si rileva innanzitutto la necessità di non incidere sulla disciplina generale della competenza dei tribunali amministrativi regionali, secondo quanto già affermato *retro*, al punto 19.

Inoltre, vanno espunte le parole "*in via esclusiva*" prima delle parole "dinanzi al giudice amministrativo", al fine di evitare che la disposizione possa essere interpretata, in difformità dalla giurisprudenza in materia, nel senso della preclusione del rimedio alternativo del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, preclusione che non sarebbe giustificata in quanto il giudizio in questione non presenta profili di specialità.

Nell'ambito delle disposizioni finali, l'**articolo 375** dello schema incardina nel testo organico della disciplina dell'imposta sulle assicurazioni (legge 29 ottobre 1961, n. 1216) le disposizioni specificamente tributarie in precedenza incluse nella normativa susseguitasi nel tempo, precipuamente per l'attuazione delle direttive comunitarie, e di cui è prevista l'abrogazione in concomitanza con l'emanazione del codice. L'impostazione può essere condivisa: l'operazione di razionalizzazione e di semplificazione del complessivo sistema comporta l'inserimento nella sede propria delle norme in questione che, quanto alla formulazione, risultano adeguate e raccordate alla nuova collocazione.

21. Per quanto concerne, infine, gli aspetti relativi alla migliore e più corretta formulazione dello schema in esame, si espongono qui di seguito ulteriori osservazioni e suggerimenti.

Il primo rilievo di ordine formale riguarda la necessità di inserire – in coerenza con quanto suggerito per gli altri codici di attuazione della legge n. 229 del 2003 – un indice delle disposizioni del codice, con la loro rubrica.

Si richiamano poi, sempre in via preliminare, le indicazioni della *‘Guida per la redazione dei testi normativi’*, di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, specie per quanto riguarda l’uso della lettera iniziale maiuscola, che deve essere limitato ai soli casi di uso corrente e, comunque, deve essere effettuato con criteri di uniformità.

Per quanto riguarda le singole parti dello schema si suggeriscono le seguenti modifiche e correzioni:

- art. 2, comma 1: dopo “indici o”, inserire “ad”;
- art. 2, comma 2: dopo “danni alla persona”, aggiungere la virgola;
- art. 2, comma 4: dopo “autorizzazione”, sostituire “concessa” con “rilasciata”;
- art. 2, comma 4: sostituire “contemporaneamente” con “cumulativamente”;
- art. 2, comma 5: dopo “senza necessità di”, aggiungere “ulteriore”;
- art. 2, comma 6: dopo le parole “i) soccorso sul posto”, aggiungere la virgola;
- art. 2, comma 6: dopo “unicamente l’attività di assistenza”, aggiungere la virgola;
- art. 9, comma 2: dopo la parola “ricevuti”, aggiungere la virgola;
- art. 9, comma 4: sostituire “proprio” con “suo”;
- art. 9, comma 5: sostituire “un unico compendio” con “una raccolta”;
- art. 10, comma 7: dopo “Stati membri”, aggiungere la virgola;
- art. 10, comma 7: dopo “autorità italiane”, sostituire “e” con “o”;
- art. 11, comma 3: dopo “In deroga al comma 2”, aggiungere la virgola;
- art. 11, comma 4: dopo “integrative”, aggiungere la virgola;
- art. 14, comma 5: sostituire “disciplina” con “determina”;
- art. 15, comma 1: sostituire “che intende” con “, qualora intenda”;
- art. 15, comma 2: dopo “dell’autorizzazione”, aggiungere la virgola;
- art. 17, comma 2: sostituire “non dà corso alla” con “respinge la”;
- art. 17, comma 2: dopo “dell’impresa”, aggiungere la virgola;

- art. 17, comma 2: dopo “presentato”, aggiungere la virgola;
- art. 19, comma 2: dopo “dell’impresa”, aggiungere la virgola;
- art. 19, comma 2: sostituire “In tal caso l’ISVAP ne informa, con provvedimento motivato, l’impresa interessata” con “In tal caso, l’ISVAP adotta provvedimento motivato, che trasmette all’impresa interessata”;
- art. 20, comma 1: sostituire “che intende” con “, qualora intenda”;
- art. 20: comma 1: è preferibile sostituire le parole “ubicati in” con “riferibili al territorio di”, trattandosi di rischi;
- art. 20, comma 1: sostituire “tali” con “le”;
- art. 20, comma 1: sostituire “devono” con “deve”;
- art. 21, comma 1: sostituire “che intende”, con “qualora intenda”;
- art. 21, comma 2: sostituire “alla comunicazione” con “della comunicazione”;
- art. 22, comma 1: sostituire “che intende” con “, qualora intenda”;
- art. 22, comma 2: sostituire “può vietare” con “vieta”;
- art. 22, comma 2: dopo “secondaria”, aggiungere la virgola;
- art. 23, comma 2: dopo “nonché”, aggiungere “quello”;
- art. 23, comma 2: sostituire “predetti” con “medesimi”;
- art. 23, comma 5: sostituire “delle condizioni” con “dei presupposti”;
- art. 23, comma 5: sostituire “provvede ad informare” con “informa”;
- art. 24, comma 1: dopo “membro”, aggiungere la virgola;
- art. 24, comma 4: sostituire “anche se si realizzi tramite” (ipotesi che non si deve verificare) con “neppure se tale presenza consista in” e sostituire “tramite” con “in”;
- art. 25, comma 1: sostituire “che intende” con “, qualora intenda”; dopo “natanti” aggiungere la virgola;
- art. 25, comma 2: sostituire “avere residenza” con “risiedere”;
- art. 28, comma 1: riformulare la parte iniziale: “L’impresa avente sede legale in uno Stato estero, qualora intenda esercitare nel territorio della Repubblica i rami vita o i rami danni,”;
- art. 28, comma 3: sostituire “che nello Stato” con “qualora nello Stato”; sostituire “esercita” con “eserciti”;
- art. 28, comma 4: sostituire “capoverso” con “periodo”;
- art. 28, comma 5, sostituire “le altre condizioni” con “gli altri requisiti”;
- art. 28, comma 5: sostituire “di possedere” con “il possesso”; prima di “investimenti” aggiungere “di”;

- art. 28, comma 5: sostituire “di avere depositato” con “il deposito”;
- art. 29, comma 2: sostituire “La disposizione” con “Il comma 1”;
- art. 29, comma 3: sostituire “operanti” con “che svolgono attività”;
- art. 30, comma 2: sostituire “deve prevedere” con “prevede” (il comma 1 non adopera verbi servili e occorre uniformare lo stile);
- art. 30, comma 2: sostituire “si” con “sì”;
- art. 31, comma 6: dopo “causa”, aggiungere la virgola;
- art. 32, comma 4: sostituire “ricorso sistematico” con “utilizzo sistematico” e sostituire “a” con “di”;
- art. 32, comma 4: dopo “proventi”, aggiungere la virgola;
- art. 33, comma 1: dopo “determina”, aggiungere la virgola;
- art. 33, comma 3: dopo “interesse”, eliminare la virgola;
- art. 35, comma 2: sostituire “la medesima” con “questa”;
- art. 36, comma 2: al secondo periodo, sostituire “ogni qualvolta” con “, qualora”;
- art. 37, comma 6: aggiungere virgole dopo “avvenuti” e “dell’esercizio”;
- art. 37, comma 6: sostituire “deve essere” con “va”;
- art. 38, comma 6: dopo “italiano”, aggiungere la virgola;
- art. 38, comma 6, secondo periodo: dopo “dell’impresa”, aggiungere la virgola;
- art. 43, comma 1: dopo “terzi”, aggiungere la virgola;
- art. 45, comma 2: sostituire “a condizione che” con “qualora”;
- art. 45, comma 3: dopo “fissa”, aggiungere la virgola;
- art. 45, comma 8: al primo periodo, dopo “determinata”, aggiungere la virgola;
- art. 54, comma 1: sostituire “disciplina” con “determina”;
- art. 55, comma 3: sostituire “disciplina” con “determina”;
- art. 56, comma 1: sostituire “disciplina” con “determina”;
- art. 67, comma 7: dopo “l’autorizzazione”, aggiungere la virgola;
- art. 67, comma 8: sopprimere le parole “specificamente e”;
- art. 70, comma 5: dopo “2 e 6”, aggiungere la virgola;
- art. 70, comma 5: al secondo periodo, prima di “può”, aggiungere “L’ISVAP”;
- art. 70, comma 6: aggiungere la virgola dopo “fiduciarie” e dopo “terzi”;
- art. 71, comma 1: dopo “titolo”, aggiungere la virgola;
- art. 72, comma 1: dopo “titolo”, aggiungere virgola; dopo “sussiste”, eliminare la virgola;

- art. 74, comma 1: dopo “capo” aggiungere la virgola;
- art. 75, comma 3: dopo “riassicurazione”, aggiungere la virgola;
- art. 76, comma 2: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
- art. 76, comma 3, secondo periodo: dopo “inosservanza”, aggiungere la virgola;
- art. 80: l’ultimo comma va numerato con “5”;
- art. 81, comma 1: dopo “vigilanza”, aggiungere la virgola;
- art. 83, comma 1: dopo “capogruppo”, aggiungere la virgola;
- art. 84, comma 1: dopo “83”, aggiungere la virgola;
- art. 84, comma 2: dopo “medesime società”, aggiungere la virgola;
- art. 85, comma 5: sostituire “disciplina” con “determina”;
- art. 87, comma 1: dopo “L’ISVAP”, aggiungere la virgola;
- art. 88, comma 4: dopo “attuazione”, aggiungere la virgola;
- art. 89, comma 1: dopo “titolo”, aggiungere la virgola; inserire tra virgolette “imprese partecipate”;
- art. 89, comma 2: dopo “partecipazione”, aggiungere la virgola; inserire tra virgolette “partecipazione”;
- art. 92, comma 1: dopo “pensione” e “terzi”, aggiungere virgole;
- art. 98, comma 2: dopo “titolo”, aggiungere la virgola;
- art. 99, comma 3: dopo “durevole” e “1 e 2”, aggiungere virgole;
- art. 100, comma 1: dopo “regolamentati”, aggiungere la virgola;
- art. 101, comma 1: dopo “contratto”, eliminare la parola “privato”;
- art. 111, comma 4: sostituire “sono” con “siano”;
- art. 114, comma 1: verificare l’esattezza dell’espressione “trattati di riassicurazione”;
- art. 120, comma 3: dopo “liquidazione”, aggiungere la virgola;
- art. 121, comma 3: dopo “liquidazione”, aggiungere la virgola;
- art. 123, comma 2, dopo “acquisizione”, aggiungere la virgola;
- art. 130, comma 2: sostituire “condizioni” con “circostanze”;
- art. 136, comma 5: sostituire “Se l’ISVAP viene”, con “L’ISVAP, qualora venga”; analogo costruzione va inserita all’art. 139, commi 1 e 2;
- art. 144, comma 1, lett. *b*): modificare la parola “delitti” con “delitto”;
- art. 144, comma 1, lett. *c*): sostituire “essendo inteso” con “fermo restando”;
- art. 144, comma 1, lett. *d*): sostituire le parole “avere a proprio carico cause” con le altre “versare nelle situazioni”;

- art. 146, comma 2: dopo “iscrizione”, aggiungere la virgola; lo stesso al comma 3;
- art. 146, comma 4: modificare l’ *incipit*: “Qualora eserciti la mediazione riassicurativa, la società deve...”;
- art. 151, comma 2: dopo “proposto”, aggiungere la virgola;
- art. 152, comma 1: dopo “distanza”, aggiungere la virgola;
- art. 157, comma 3: dopo “terzo”, aggiungere la virgola;
- art. 157, comma 4: dopo “comma 5”, aggiungere la virgola;
- art. 158, comma 1: le parole “provvede a” vanno espunte dall’alinea e vanno inserite all’inizio delle lettere *a)* e *b)*);
- art. 158, comma 2: dopo “italiano”, aggiungere la virgola;
- art. 158, comma 4: dopo “all’estero”, aggiungere la virgola;
- art. 160, comma 1, lettera *c)*: dopo “sostituzione”, aggiungere “del veicolo o del natante”;
- art. 161, comma 1: dopo “natanti”, aggiungere la virgola;
- art. 164, comma 3: aggiungere a “singole categorie di assicurati” anche “o a singoli richiedenti”;
- art. 165, comma 1: dopo “motore”, aggiungere la virgola;
- art. 165, comma 3: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
- art. 167, comma 1: dopo “motore”, aggiungere la virgola;
- art. 168, comma 2: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
- art. 170 comma 2: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola; dopo “dei natanti”, aggiungere la virgola; dopo “produttive”, aggiungere la virgola;
- art. 171, comma 2: dopo “ma”, aggiungere la virgola;
- art. 173, comma 1, lett. *a)*: dopo “permanente”, aggiungere la virgola;
- art. 173, comma 1, lett. *b)*: dopo “temporaneo”, aggiungere la virgola;
- art. 173, comma 3: dopo “quinto”, aggiungere la virgola;
- art. 173, comma 4: sostituire “a seguito di” con “su”;
- art. 174, comma 3: dopo “comma 2”, aggiungere la virgola;
- art. 174, comma 3: sostituire “avranno” con “hanno”;
- art. 177, comma 1: dopo “obbligo di assicurazione”, aggiungere la virgola;
- art. 178, comma 1: dopo “natante” e “obbligo di assicurazione”, aggiungere virgole;
- art. 179, comma 2: dopo “persona”, aggiungere la virgola;

- art. 180, comma 1: sostituire “garantire” con “consentire”;
- art. 180, comma 4: dopo “attuazione”, aggiungere la virgola;
- art. 181, comma 3: sostituire “ripetuta” con “riproposta”;
- art. 182, comma 1: dopo “danni a cose”, aggiungere la virgola;
- art. 182, comma 9: dopo “articolo”, aggiungere la virgola;
- art. 183, comma 1: dopo “l’impresa”, sostituire “che” con “, quando”; dopo “professionisti”, aggiungere la virgola; sostituire “Ove l’impresa” con “L’impresa, ove”;
- art. 184, comma 2: sostituire “e il diritto internazionale privato” con “e le norme di diritto internazionale privato”;
- art. 184, comma 5: dopo “articolo”, aggiungere la virgola; sostituire “dispongono di un diritto di azione diretta nei confronti dell’impresa” con “possono agire direttamente contro l’impresa”;
- art. 186, comma 1: dopo “Repubblica”, aggiungere la virgola;
- art. 187, comma 1: dopo “incaricato”, aggiungere la virgola;
- art. 187, comma 3: sostituire “Stati membro” con “Stati membri”;
- art. 187, comma 7: dopo “veicoli” e “Repubblica”, aggiungere la virgola;
- art. 187, comma 8: dopo “codice della strada”, eliminare la virgola;
- art. 191, comma 1: sostituire “Ha diritto di essere” con “E”;
- art. 191, comma 3: sostituire “disciplinati” con “determinati”;
- art. 192, comma 2: dopo “limite”, aggiungere la virgola;
- art. 196, comma 4: sostituire “Se l’impresa” con “L’impresa, se”;
- art. 198, comma 1: è preferibile cominciare la norma con “E’ nullo...”;
- art. 199, comma 1: è preferibile:”Il contenuto del contratto e ogni altro documento consegnato dall’impresa al contraente va redatto in modo chiaro ed esauriente”;
- art. 200, comma 1: dopo “assicurazione” e “di un premio”, inserire virgole;
- art. 207, comma 4: sostituire “di tale” con “del medesimo”;
- art. 207, comma 5: dopo “terzo”, aggiungere la virgola;
- art. 208, comma 4: dopo “terzo”, aggiungere la virgola;
- art. 210, comma 1: dopo “contratti”, aggiungere la virgola;
- art. 211, comma 1: dopo “assicurati”, aggiungere la virgola;
- art. 213, comma 3: dopo “dell’ISVAP”, aggiungere la virgola;
- art. 216, comma 3: dopo “consolidato”, aggiungere la virgola;
- art. 220, comma 2: sostituire “qualora l’ISVAP” con “l’ISVAP, qualora”;

- art. 220, comma 5: sostituire “vengono” con “sono”;
 - art. 222, comma 2: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
 - art. 222, comma 3: sostituire “dalle sedi” con “alle sedi”;
 - art. 224, comma 1: dopo “esercizi”, aggiungere la virgola;
 - art. 225, comma 7: dopo “natanti”, aggiungere la virgola;
 - art. 226, comma 2: dopo “dell’impresa cedente”, aggiungere la virgola;
 - art. 226, comma 7: dopo “portafoglio”, aggiungere la virgola;
 - art. 229, comma 1: sostituire “è sottoposto” con “sono sottoposti”;
 - art. 229, comma 2: dopo “riassicurazione” e “Repubblica”, inserire virgole;
 - art. 234, comma 2: dopo “titolo”, aggiungere la virgola;
 - art. 238, comma 1: prima di “sono soggette alla vigilanza”, inserire una virgola;
 - art. 239, comma 4: sostituire “Nei casi in cui l’ISVAP accerta” con “L’ISVAP, qualora accerti”;
 - art. 246, comma 3: dopo “commi 1 e 2”, aggiungere la virgola;
 - art. 246, comma 4: dopo “comma 2”, aggiungere la virgola;
 - art. 247, comma 2: sopprimere le parole “, infine,”
 - art. 248, comma 2: l’imposizione di vincoli, da parte dell’ISVAP “per ciascuna tipologia di beni”, può essere meglio descritta con la formula “per ciascun tipo di beni o di diritti”;
 - art. 249, comma 1: dopo “dell’autorizzazione”, aggiungere la virgola;
 - art. 250, comma 4: nelle parole “un’altro”, si deve togliere l’apostrofo;
 - art. 251, comma 4: sostituire “Se l’ISVAP” con “L’ISVAP, se”;
 - art. 251, comma 5: dopo “commi 1 e 4”, aggiungere la virgola;
 - art. 251, comma 6: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
 - art. 252, comma 1: sostituire “Se l’ISVAP” con “L’ISVAP, se”;
 - art. 261, comma 3: dopo “nomina”, aggiungere la virgola;
 - art. 262, comma 2: sostituire “i soci” con “il socio”; dopo “tribunale”, eliminare la virgola;
 - art. 264, comma 2: il verbo “riguarda” va sostituito con “riguardano”;
 - art. 267, comma 1: dopo “dell’autorizzazione” e “Repubblica”, inserire virgole;
 - art. 273, comma 3: dopo “corso”, aggiungere “di esecuzione”;
 - art. 273, comma 4: dopo “comma 3”, aggiungere la virgola;
 - art. 273, comma 4: dopo “corso”, aggiungere “di esecuzione”;
- rediti”;

- art. 279, comma 3: sostituire “sono” con “diventano”;
- art. 281, comma 4: dopo “non possono”, eliminare la virgola;
- art. 282, comma 3: dopo “rami vita”, aggiungere la virgola;
- art. 282, comma 5: dopo “rami danni”, aggiungere la virgola;
- art. 282, comma 6: dopo “lettera a)”, eliminare la virgola;
- art. 284, comma 6: dopo “tardiva”, aggiungere la virgola;
- art. 292, comma 1: la formula “diritti reali di terzi che insistono su beni” può, secondo una più precisa terminologia, essere sostituita da “diritti reali di terzi su beni”;
- art. 293, commi 1 e 2: le parole “atto ... di acquisto” vanno sostituite, dove ricorrono, con “contratto di acquisto” e la parola “scioglimento” del contratto va sostituita con la parola “risoluzione” del contratto;
- art. 305, comma 2: dopo “regionale”, aggiungere “del Lazio,”;
- art. 307, comma 2 e 3: dopo “lettera a)”, inserire virgole;
- art. 307, comma 4: dopo “c) e d)”, inserire la virgola;
- art. 322, comma 1: sostituire “Nel caso previsto “ con “Nei casi previsti”;
- art. 326, comma 2: dopo “lettera a)”, aggiungere la virgola; dopo “lettera b)”, aggiungere la virgola; dopo “lettera c)”, aggiungere la virgola;
- art. 326, comma 3: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
- art. 328, comma 2: dopo “326”, aggiungere la virgola;
- art. 329, comma 1: dopo “quattro anni e con” aggiungere “la”;
- art. 329, comma 2: dopo “due anni e con” aggiungere “la”;
- art. 329, comma 5: sostituire “a norma” con “ai sensi”;
- art. 331, comma 1: dopo “funzioni di vigilanza”, aggiungere la virgola;
- art. 341, comma 2: dopo “tremila”, aggiungere la virgola;
- art. 342, comma 1: dopo “180”, aggiungere la virgola;
- art. 346, comma 3: sostituire “Ministero di Giustizia” con “Ministero della giustizia”;
- art. 351, comma 4: sostituire la parola “gradi” con “qualifiche”; sostituire “in pensione” con “a riposo”;
- art. 351, comma 8: sostituire la parola “comminano” con “infliggono”; dopo la parola “pecuniarie” aggiungere la virgola; sostituire la parola “magistrati” con “giudici”;
- art. 352, comma 3: sostituire la parola “comminate” con “inflitte”;
- art. 355, comma 3: sostituire “in pensione” con “a riposo”;

- art. 364, comma 1: dopo “2009”, aggiungere la virgola;
- art. 364, comma 2: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
- art. 365, comma 1: sostituire “citati” con “medesimi”;
- art. 369, comma 2: dopo “comma 1”, aggiungere la virgola;
- art. 370, comma 2: sostituire “al Ministro” con “alla competenza del Ministro”;
- art. 372, comma 3: dopo “titolo VI”, aggiungere la virgola;
- art. 374, comma 1: eliminare le parole tra virgolette “funzioni dell’ISVAP”.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le esposte osservazioni.

Per estratto dal Verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

Visto:
Il Presidente della Sezione
(Pasquale de Lise)