

PARTECIPAZIONE E ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE: IL REGOLAMENTO ISVAP SULL'INTERMEDIAZIONE ASSICURATIVA AL VAGLIO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

di DARIO DAVANZO

Senior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

1. Cenni introduttivi

Il 1° gennaio 2006 è entrato in vigore il decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante il Codice delle assicurazioni private che, dando attuazione alla Direttiva europea n. 2002/92/CE, ha riordinato e razionalizzato l'intero quadro normativo precedente abrogando un notevole numero di disposizioni di legge¹.

In materia di intermediazione assicurativa, il Codice ha cercato di rendere uniforme la disciplina degli intermediari assicurativi in relazione a:

- (i) le condizioni e i requisiti per l'esercizio dell'attività assicurativa;
- (ii) gli obblighi nei confronti del consumatore e la tutela di quest'ultimo.

In particolare, ai sensi della nuova disciplina, l'intermediario assicurativo è tenuto a verificare le esigenze del cliente e a proporre un prodotto adeguato, illustrando, prima della conclusione del contratto, le caratteristiche della polizza e le prestazioni alle quali è tenuta l'impresa.

Il Codice, inoltre, a tutela di una maggiore concorrenza diretta, ha posto numerose norme riduttive sia delle barriere all'ingresso di nuove imprese sia dei tempi di accesso al mercato italiano per le assicurazioni estere, attraverso la novità della "registrazione unica" presso un'autorità designata da ciascuno Stato membro. Grazie all'introduzione di queste norme, l'intermediario assicurativo avrà, quindi la possibilità di svolgere la propria attività in qualunque paese dell'Unione.

¹ Si consideri che il legislatore, per permettere un approccio graduale alla nuova normativa e per evitare vuoti normativi, ha previsto che le disposizioni abrogate e quelle emanate in attuazione delle norme abrogate o sostituite, continueranno a essere applicate – in quanto compatibili con la nuova disciplina dettata dal Codice – sino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi adottati ai sensi del Codice stesso.

Come accennato in precedenza, il legislatore ha scelto di raggiungere gli obiettivi appena illustrati, attraverso il metodo della delegificazione; il nuovo impianto normativo ha, infatti, previsto l'adozione di numerosi decreti governativi, decreti ministeriali e, soprattutto, regolamenti attuativi per dare effettiva esecuzione alla disciplina dettata dal Codice.

In particolare l'art. 354 del Codice ha affidato proprio all'Istituto per la Vigilanza sulle Associazioni Private e di Interesse Collettivo (di seguito "ISVAP") il compito di emanare, al fine di adempiere agli obiettivi di semplificazione normativa previsti dal decreto 29 luglio 2003, n. 229, le disposizioni attuative necessarie al raggiungimento degli obiettivi posti dalla legge, mediante un unico regolamento per ciascun titolo del Codice, abrogando integralmente ogni proprio previgente provvedimento a carattere generale.

2. L'adozione del regolamento concernente la disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa – iter dell'approvazione e modifiche

Con il regolamento n. 5 del 16 ottobre 2006 (di seguito il "Regolamento"), l'ISVAP ha dato attuazione alle disposizioni del Titolo IX (intermediari di assicurazione e riassicurazione) nonché dell'articolo 183 (regole di comportamento) del Codice, introducendo una specifica disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa.

Il testo di tale regolamento, il cui procedimento di adozione è stato oggetto di impugnazione da parte delle più rappresentativi operatori di settore, è stato reso disponibile il 4 agosto 2006 dall'ISVAP che ne ha pubblicato una prima bozza sul proprio sito internet², allo scopo di ottenere, entro il 15 settembre 2006, i commenti degli operatori di settore. In reazione alla bozza di Regolamento, l'ISVAP ha ricevuto contributi e commenti da più di 80 tra operatori di settore e associazioni rappresentative di categoria nel campo di intermediazione assicurativa e riassicurativa.

Il 16 ottobre 2006 è stato quindi emanato il testo definitivo del Regolamento³ che, rispetto all'originario schema, ha riportato alcune modifiche:

- (i) modifiche determinate dai commenti e richieste degli operatori di settore che, solo in parte, sono stati assorbiti nel testo definitivo;

² Ai fini della pubblica consultazione prevista ai sensi dell'articolo 191 del Codice.

³ In Gazzetta Ufficiale, Suppl. Ordinario n. 200 alla Gazz. Uff., 23 ottobre 2006, n. 247.

- (ii) modifiche determinate dall'emanazione della legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione al decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (il cosiddetto "Decreto Bersani").

Peraltro, dopo l'emanazione, il regolamento è stato ulteriormente modificato.

Sebbene le disposizioni del regolamento avessero previsto (a parte alcune eccezioni) l'entrata in vigore dello stesso l'1 gennaio 2007, il Decreto Legge 28 dicembre 2006, n. 300 (c.d. decreto milleproroghe) all'articolo 6, comma 7 ha prorogato, in parte, i termini di entrata in vigore all'1 febbraio 2007⁴. In tal modo, non è stato differito solo il termine di trasferimento all'albo, ma l'intera istituzione del registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (la cosiddetta "Finanziaria 2007") ha, inoltre, apportato ulteriori innovazioni al Codice stesso intervenendo in alcune delle questioni più discusse⁵.

Inoltre, per agevolare l'interpretazione del Regolamento, l'ISVAP ha, a successive riprese, esaminato i principali quesiti provenienti dal mercato e ha fornito risposte a ciascuno di essi; una *summa* di questi chiarimenti è stata pubblicata, sul sito internet dell'Autorità, in data 10 gennaio 2006. La risposta degli operatori di settore a questa "agevolazione" concessa dall'Autorità Vigilante, è stata tutt'altro che positiva.

3. I motivi delle impugnazioni del Regolamento davanti al giudice amministrativo

A seguito dell'emanazione del Regolamento, lo scontento degli operatori di settore, già manifestatosi in sede di consultazioni pubbliche, è sfociato in una vera e propria "rivolta" contro le nuove norme di attuazione del titolo IX del Codice.

Tre delle più importanti associazioni rappresentative di categoria: l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), il Sindacato Nazionale degli Agenti di Assicurazione

4 L'articolo 6 comma 7 della Legge 28 dicembre 2006, n. 300 recitava, appunto, "gli effetti derivanti dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2006 dell'articolo 4 del regolamento Isvap in data 16 ottobre 2006, n. 5, limitatamente alle disposizioni in esso contenute ed a quelle immediatamente connesse che ne presuppongono l'avvenuta entrata in vigore, si producono a decorrere dall'1 febbraio 2007". Si noti che la legge di conversione 26 febbraio 2007, n. 17 ha prorogato tale termine sino al 28 febbraio 2007.

5 In particolare, dopo il comma 3 dell'articolo 117 del Codice, è stato aggiunto il comma 3/bis secondo cui: "Sono esenti dagli obblighi previsti dal comma 1 gli intermediari di cui all'art. 109, comma 2, lettere a), b) e d) che possano documentare in modo permanente con fidejussione bancaria una capacità finanziaria pari al 4% dei premi incassati, con un minimo di euro 15.000".

(SNA) e l'Associazione Italiana Brokers di Assicurazioni e Riassicurazioni (AIBA) hanno infatti impugnato, di fronte al TAR Lazio, il Regolamento.

I ricorsi al Tribunale Amministrativo, che hanno raccolto le critiche degli operatori di settore, già emerse durante le consultazioni pubbliche, hanno contestato il provvedimento sotto due distinti aspetti:

- (i) modalità di adozione del Regolamento - A differenza di quanto prescrive il Codice ed anche in relazione alla più recente disciplina sul risparmio⁶, l'ISVAP, infatti, non avrebbe sottoposto le norme del Regolamento alla verifica della proporzionalità e all'analisi costi benefici previsti dalla legge. L'ISVAP inoltre non avrebbe garantito tempi adeguati per una procedura di consultazione pubblica aperta e trasparente che consenta la piena conoscibilità della normativa;
- (ii) contenuto delle norme del Regolamento - In diversi punti le disposizioni attuative non sembrano essere in linea (a) con i principi posti alla base del nostro ordinamento, (b) con la normativa europea posta alla base del Codice e (c) con la "riserva di regolamento" concessa all'ISVAP dal Codice stesso.

Di fronte a una tale "rivolta" del mercato assicurativo nei confronti del Regolamento è opportuno segnalare fin d'ora che, contrariamente alle più rosee aspettative degli operatori di settore, le impugnazioni proposte dagli operatori di settore sono state respinte *in toto* dal giudice amministrativo.

Pur avendo le sentenze trattato tutte le doglianze proposte dagli operatori di settore, pare opportuno dedicare, questa trattazione al profilo relativo alla presunta illegittimità nelle modalità di adozione del Regolamento. A tal fine, di seguito, saranno analizzati dapprima tali profili di illegittimità legati al procedimento di elaborazione ed emanazione del Regolamento, poi le motivazioni delle sentenze del TAR Lazio.

4. Profili di illegittimità nell'adozione del Regolamento

Gli organi amministrativi (dello Stato, delle Regioni ma anche di altri enti pubblici) hanno il potere di emanare atti che costituiscono espressione di una potestà normativa attribuita

⁶ Legge n. 262 del 28 dicembre 2005.

all'amministrazione, con carattere secondario rispetto alla potestà legislativa. Tali atti normativi disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolamentazione attuativa o integrativa della legge, ma egualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano i caratteri della generalità e dell'astrattezza⁷. La legge riconosce tale potestà normativa anche ad alcune autorità indipendenti, ossia a quelle autorità (dette anche *Authorities*) istituite per la gestione di poteri pubblici in determinati e specifici settori e poste in posizione di neutralità rispetto all'apparato governativo e politico, tra le quali è da annoverarsi certamente l'ISVAP⁸.

L'attività normativa dell'amministrazione è, quindi, un'attività normativa secondaria, soggetta, tra l'altro, a due principi:

- (i) il principio di legalità: l'atto normativo deve trovare il proprio fondamento in una legge generale che indichi l'organo competente e le materie in ordine alle quali esso può esercitare tale potestà normativa.
- (ii) il principio di preferenza di legge: l'atto normativo non deve contraddire la legge.

Alla luce di quanto appena esposto discende che:

- (i) l'ISVAP può esercitare un'attività regolamentare solo ove una legge di rango primario gli conferisca tale potere;
- (ii) l'attività normativa dell'ISVAP deve uniformarsi (a) ai principi sanciti dalla legge che ha conferito a tale ente la potestà normativa in un determinato settore, (b) ai principi generali dell'ordinamento e alle disposizioni di rango superiore, comunitarie e nazionali (generali e di settore).

Nel caso di specie è proprio il Codice, all'articolo 191, che delega all'ISVAP la potestà regolamentare per "*l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale delle imprese di assicurazione e di riassicurazione*" e per la "*trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti delle imprese e degli intermediari di assicurazione e di riassicurazione*".

Lo stesso articolo stabilisce che i regolamenti emanati dall'ISVAP debbano:

⁷ Cass. Civ. 6933/1999, in senso conforme: Cass. Civ. sez. unite 10124/1994; Cons. Stato sez. IV, 4538/2001.

⁸ Si badi tuttavia che il riconoscimento di tale potestà ha sollevato più di una perplessità in dottrina, soprattutto in relazione alla mancanza di controllo diretto da parte degli elettori sulle attività svolte da tali enti.

- conformarsi al principio di proporzionalità per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari;
- risultare coerenti con le finalità della vigilanza, tenendo conto delle esigenze di competitività e di sviluppo dell'innovazione dei soggetti vigilati;
- essere adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità (a) della normativa in preparazione e (b) dei commenti ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito internet dell'ISVAP;
- in avvio di consultazione, recare lo schema in preparazione e l'analisi di impatto della regolamentazione.

Il problema della coerenza del Regolamento con i richiamati principi di cui all'articolo 191 del Codice si pone, proprio, in relazione alle modalità di adozione del Regolamento e in particolare rispetto alla procedura di pubblica consultazione.

Si deve innanzi tutto rilevare come l'Autorità Vigilante abbia concesso agli operatori di settore un termine abbastanza esiguo per la formulazione di osservazioni, in relazione alla complessità della materia ed al rilevante impatto che la normativa riveste per il settore.

Da questo punto di vista, il fattore temporale ha evidentemente aggravato la posizione dei soggetti interessati e degli stessi consumatori, poiché non ha consentito le analisi approfondite e pluraliste necessarie a un intervento di tale spessore.

Le stesse associazioni di categoria, nei ricorsi davanti al giudice amministrativo, hanno sottolineato che, il fatto che lo schema di Regolamento sia stato reso pubblico (a) in pieno periodo feriale (4 agosto 2006) e (b) con un termine per l'invio delle osservazioni (15 settembre 2006) ridotto a poche giornate lavorative, contrasta con le esigenze di confronto, di approfondimento e di analisi; tali esigenze costituiscono un preciso obbligo giuridico in capo all'ISVAP, previsto dallo stesso Codice all'articolo 191 comma 4:

“i regolamenti sono adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione e dei commenti ricevuti”.

A ciò si aggiunga che, nell'ambito del processo di consultazione l'ISVAP avrebbe dovuto rendere noto, accanto allo schema di Regolamento, anche *“i risultati dell'analisi relativa*

all'impatto della regolazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati all'articolo 12 dell'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229⁹", come previsto dall'articolo 191 comma 4.

La suddetta analisi non solo non è stata resa pubblica ma non risulta nemmeno effettuata. La sua mancata divulgazione ha precluso agli operatori la conoscenza del quadro complessivo dell'intervento operato dall'ISVAP con il Regolamento. A tale analisi si sarebbero dovute uniformare, infatti, sia le norme del Regolamento sia la loro effettiva interpretazione¹⁰.

Attraverso i risultati dell'analisi di impatto, inoltre, l'ISVAP avrebbe dovuto evidenziare la coerenza dell'attività normativa svolta:

- (i) in relazione alle esigenze di competitività e di sviluppo dell'innovazione, nello svolgimento delle attività dei soggetti vigilati (art. 191 comma 3);
- (ii) fermo restando il principio di proporzionalità delle disposizioni adottate per il raggiungimento del fine del minor sacrificio per i soggetti destinatari (art. 191, comma 2).

Appare, peraltro pretestuosa la giustificazione fornita dall'Autorità vigilante quando precisa¹¹ che *"non ha mancato di valutare l'effetto delle innovazioni regolamentari più rilevanti"* nelle risposte ad alcuni commenti pervenuti in sede di consultazione pubblica. Tale asserto evidentemente non giustifica la mancata pubblicazione dei risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione che, tra l'altro, andrebbero resi pubblici all'avvio della consultazione pubblica.

Si osserva che le condivisibili esigenze dell'ISVAP di rendere operativo il registro entro il 31 dicembre 2006, per non procrastinare ulteriormente il recepimento della Direttiva 2002/92/CE e per rispettare i termini previsti dal Codice per l'istituzione del registro, non

⁹ L'articolo 12 della suddetta legge prevede che:

"1. Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.

3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale.

4. Sono, comunque, escluse dall'applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni".

¹⁰ Non a caso le interpretazioni adottate dall'ISVAP e rese pubbliche il 10 gennaio 2006, sono state fonte di ulteriore scontento da parte degli operatori di settore.

¹¹ Tale precisazione è contenuta negli *"Esiti della pubblica consultazione"* pubblicati contestualmente al Regolamento.

possono, di per ciò solo elidere norme, previste da leggi interne e comunitarie, poste a tutela degli operatori di settore e degli stessi consumatori.

5. Le decisioni del giudice amministrativo

A fronte di tali profili di illegittimità, come già anticipato, il TAR Lazio ha respinto con sentenza i ricorsi proposti da AIBA, ANIA e SNA¹², ponendo in relazione ai profili di illegittimità precedentemente illustrati, delle motivazioni sotto diversi aspetti discutibili.

Di seguito si riassumo i punti di maggiore interesse.

Struttura delle decisioni

Tutte e tre le decisioni sono state strutturate in maniera simile e presentano:

- (i) una parte introduttiva nella quale il TAR riassume le norme e i principi che stanno alla base della decisione;
- (ii) una parte centrale nella quale il TAR affronta le questioni relative alla potestà regolamentare dell'ISVAP e al procedimento utilizzato per l'adozione del regolamento in questione;
- (iii) una parte finale in cui il TAR affronta le doglianze relative alle singole norme del regolamento.

Tralasciando i punti (i) e (iii) è opportuno concentrarsi, in questa sede, sull'analisi delle questioni relative al procedimento utilizzato per l'adozione del Regolamento.

Fondamento del potere regolamentare ISVAP

La base giustificativa a fondamento dei poteri normativi delle autorità indipendenti (ISVAP compreso) è rinvenuta dal Collegio sul duplice versante (i) della “copertura” costituzionale e comunitaria delle Autorità indipendenti che ivi trovano il loro fondamento giuridico, e (ii) nel principio di legalità, che permette di superare i dubbi di incostituzionalità del potere regolamentare delle autorità indipendenti prospettato nei ricorsi. I regolamenti possono, infatti, essere adottati sempre che si accerti che la materia in questione non sia sottoposta a

¹² Sentenza sul ricorso n. 12211/2006 AIBA; Sentenza sul ricorso n. 11/2007 ANIA; Sentenza sul ricorso n. 11704/2006 proposto da SNA.

riserva di legge e che la stessa legge istitutiva dell'Autorità o altra fonte primaria stabilisca i criteri di fondo per l'esercizio del potere normativo in questione.

Il Regolamento secondo l'interpretazione fornita dal Collegio, è stato adottato in ossequio a tali disposizioni¹³.

Legittimità del procedimento seguito per l'adozione del regolamento e raggiungimento dello scopo partecipativo degli interessati al procedimento

Per quanto riguarda, invece, il procedimento seguito dall'ISVAP nell'emanazione del regolamento in questione il Collegio ritiene che il procedimento si è dimostrato pienamente idoneo al raggiungimento dello scopo partecipativo dei soggetti interessati. Dagli atti in causa risulta, infatti, come gli interessati, nonostante le doglianze fatte valere in sede di ricorso, – ossia nonostante la pubblicazione della bozza sul solo sito internet dell'ISVAP; la concessione di un termine asseritamente troppo breve per la presentazione di osservazioni; la coincidenza con la sospensione feriale dei termini; l'omessa acquisizione del parere del Consiglio di Stato - abbiano adeguatamente interloquito con l'ISVAP, presentando articolate deduzioni, talune delle quali accolte e recepite nel testo regolamentare.

Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)

Il Collegio sostiene la tesi (peraltro argomentata in maniera confusa), già sostenuta da ISVAP, secondo la quale l'art. 23 della legge sul risparmio del 2005, avrebbe abrogato il comma 4 dell'art. 191 del Codice delle Assicurazioni, abrogando di conseguenza anche l'obbligo di presentazione dell'AIR (Tale motivazione è rinvenibile soltanto nella decisione contro ANIA).

Ed è proprio su quest'ultimo aspetto che ci soffermeremo nella nostra analisi.

6. Il Regolamento ISVAP, profili di illegittimità delle decisioni del giudice amministrativo

Tralasciando infatti l'annosa questione in materia di limiti alla potestà regolamentare delle Autorità Indipendenti, già frutto di numerosi dibattiti dottrinale e giurisprudenziale a cui si

¹³ Secondo il Collegio infatti: "addivenire all'invocata statuizione di annullamento, posto che il regolamento in esame risulta esser stato adottato in ossequio alle indicate prescrizioni legislative (come si desume agevolmente dal raffronto dell'art. 191 con gli atti concretamente assunti dall'Isvap)".

rimanda e tralasciando pure le motivazioni addotte dall'ISVAP in relazione al raggiungimento dello scopo partecipativo degli interessati al procedimento, dei cui profili di illegittimità si è già scritto in precedenza, si ritiene opportuno qui concentrarsi sulle motivazioni addotte dal Collegio in merito al mancato espletamento dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) sul Regolamento. Tali motivazioni appaiono infatti alquanto illogiche e discutibili.

Senza pretendere di essere esaustivi, si deve premettere, innanzi tutto, che cosa si intende per Analisi di Impatto della Regolamentazione.

L'AIR introdotta in Italia, in via sperimentale, dalla legge 8 marzo 1999 n. 50 si occupa di valutare l'impatto (a) degli schemi di atti normativi adottati dal Governo e (b) dei regolamenti ministeriali o interministeriali sia sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche sia su quello sull'attività dei cittadini e delle imprese. A prescindere dalle modalità di attuazione di tale strumento¹⁴, il fine ultimo che ci si è imposti con l'introduzione dell'AIR è senza dubbio quello di migliorare, attraverso una loro attenta valutazione, la qualità delle attività regolatorie e di introdurre procedure di calcolo degli effetti economici degli interventi di regolamentazione pubblica per verificarne la convenienza, con particolare riferimento al rapporto fra costi e benefici

Proprio in quest'ottica, l'AIR è stata estesa anche agli atti di regolamentazione delle Autorità amministrative indipendenti, in primis dall'art. 12 della legge 229/2003, e, per

¹⁴ Il percorso che ha delineato il quadro normativo concernente l'analisi d'impatto della regolamentazione (Air), è iniziato nel 1999.

L'introduzione in Italia dell'Air è avvenuta con l'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

L'attuazione della citata legge n. 50 è avvenuta attraverso due successive direttive: (i) la prima è la *Direttiva 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei ministri*, nella quale sono indicati i tempi e le modalità di effettuazione della prima sperimentazione; (ii) la seconda direttiva (*Dir-pcm 21 settembre 2001*) di attuazione della legge n. 50 del 1999, è stata emanata per ridefinire e rendere efficace la sperimentazione, allargandola a "tutta l'attività normativa del Governo".

I successivi interventi normativi in materia di semplificazione e analisi d'impatto della regolamentazione hanno determinato una più definita distribuzione delle competenze a livello di amministrazione centrale. In particolare, la legge 6 luglio 2002, n. 137 ha abrogato l'articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (con la conseguente soppressione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure).

La Legge 29 luglio 2003, n. 229 ha dato un "Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione".

La legge 28 novembre 2005 n.246 art. 14 ha dato ulteriori disposizioni in materia di semplificazione della legislazione definendo in particolare l'analisi di impatto della regolamentazione.

quanto riguarda il caso concreto, in maniera specifica dall'art. 191 comma 4 del Codice delle Assicurazioni secondo cui:

I regolamenti sono adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione e dei commenti ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito Internet dell'Istituto.

All'avvio della consultazione l'ISVAP rende noto lo schema del provvedimento ed i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati all'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229

I ricorrenti, nelle impugnazioni davanti al TAR Lazio, hanno contestato che, in ottemperanza a tali norme, l'ISVAP non ha assolto l'obbligo di sottoporre il proprio Regolamento all'AIR.

Tale posizione, che si ritiene di avvallare, non è stata per contro accolta dal Collegio che, a fronte delle motivazioni proposte dai ricorrenti ha sostenuto che:

La mancata presentazione dell'AIR a fronte dello schema di Regolamento pubblicato dall'ISVAP non integra alcun profilo di illegittimità in quanto l'art. 23 della legge sul risparmio del 2005 (n. 262 del 28 dicembre 2005), avrebbe abrogato il comma 4 dell'art. 191 del Codice delle Assicurazioni, annullando di conseguenza anche l'obbligo di presentazione dell'AIR.

Dalla lettura dell'articolo in questione

- 1. I provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono.*
- 2. Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori.*

Il Collegio ha, infatti, dedotto che gli adempimenti contemplati dall'art. 23 della legge sul risparmio 2005, ossia (a) l'obbligo motivazionale delle scelte regolamentari e (b) la necessità che tali atti siano accompagnati di una relazione che illustri le conseguenze della regolamentazione sulle attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori, siano di per sé idonei a soddisfare da soli le esigenze avute di mira dalla legge, senza che sia necessaria un'AIR.

Il Collegio ha altresì sostenuto che, anche senza considerare siffatte argomentazioni, in ultima analisi, il Regolamento rispetta sia i principi di fondo, sia le ragioni ispiratrici delle singole disposizioni in quanto l'ISVAP ha, comunque, dato vita a una corposa attività di consultazione di cui ha dimostrato di aver tenuto conto.

Inoltre l'art. 23 della legge sul risparmio, ispirandosi al sistema statunitense delle *sunset laws*, ha introdotto un sistema di revisione periodica (almeno ogni tre anni) del contenuto degli atti regolamentari, garantendo la continua aderenza del quadro regolatorio alle emergenze fattuali.

7. Analisi dei contenuti della decisione del giudice amministrativo, profili di illegittimità

Le argomentazioni espresse dal Collegio in merito alla non necessità di una Analisi di Impatto della Regolamentazione nel caso in questione, non paiono condivisibili.

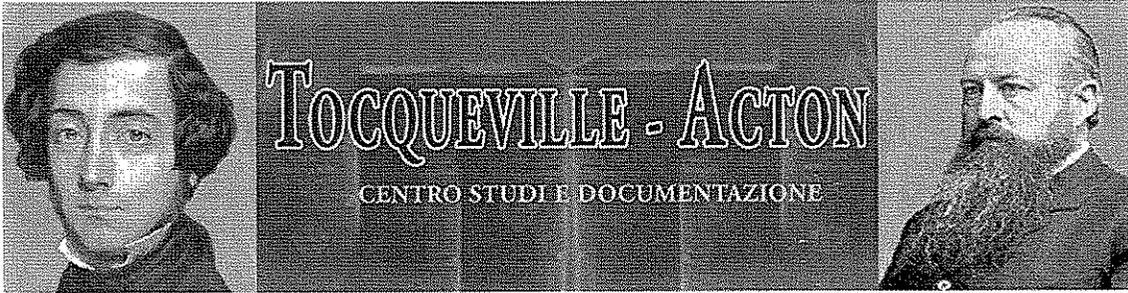
La tesi sostenuta dalla Corte ossia la tacita abrogazione, ad opera dell'art. 23, 1° comma, legge n. 262 del 2005 dell'art. 191, 4° comma del Codice delle Assicurazioni, non appare plausibile, proprio in quanto non solo, come sostenuto dai ricorrenti, l'oggetto degli atti regolamentari previsti dalla legge sul risparmio 2005 dovrebbe intendersi limitato all'ambito di applicazione della legge stessa (laddove il Regolamento inciderebbe su aree affatto diverse) ma anche in quanto la stessa legge sul risparmio 2005 non sembra essere in alcun modo in contrasto con le previsioni dell'art. 191 del Codice, fonte effettiva del Regolamento in questione

In ogni caso, anche a voler considerare valida l'interpretazione del Collegio, l'art. 23 della legge sul risparmio 2005 non sarebbe stato comunque rispettato, non avendo l'ISVAP

assolto al consistente obbligo motivazionale richiesto dalla norma, in assenza (a) sia della enunciazione della motivazione alla base delle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono, (b) sia della relazione che ne illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e risparmiatori (che, è da chiedersi, quanto si discosta dall'AIR?).

Ciò che sembra plausibile al lettore è che il Collegio abbia voluto in tutti i modi preservare la validità del procedimento di adozione del Regolamento per tutelare l'atto normativo nel suo complesso. E' evidente infatti che l'accoglienza delle doglianze relative alla mancanza di un'Analisi di Impatto della Regolamentazione, avrebbero posto in discussione l'impianto alla base del Regolamento stesso e la sua validità.

Le giustificazioni adottate dal collegio (addirittura il richiamo alle *sunset laws* del diritto statunitense) appaiono proprio dirette a tutelare a tutti i costi la legittimità di una prassi che, se avallata, porterebbe a una disapplicazione dell'AIR, istituto che già stenta ad affermarsi per la complessità dell'analisi che presuppone.



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.