



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato  
la seguente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello n. 9643/2007, proposto dall'Associazione Nazionale fra Imprese Assicuratrici - Ania, Arag Assicurazioni Rischi Automobilistici e Generali S.P.A., Arca Assicurazioni S.P.A., Assicurazioni Generali S.P.A., Assicurazioni Rischi Agricoli Vmg 1857 S.P.A., Augusta Assicurazioni S.P.A., Aurora Assicurazioni S.P.A., Aviva S.P.A., Aviva Assicurazioni S.P.A., Aviva Italia S.P.A., Aviva Life S.P.A., Aviva Previdenza S.P.A., Aviva Vita S.P.A., Axa Assicurazioni S.P.A., Axa Mps Assicurazioni Danni S.P.A., Axa Mps Assicurazioni Vita S.P.A., Carige R.D. Assicurazioni e Riassicurazioni S.P.A., Carige Vita Nuova S.P.A., CBA Vita S.P.A., Compagnia di Assicurazione di Milano S.P.A., Compagnia Assicuratrice Unipol S.P.A., Compagnia Italiana di Previdenza, Assicur. e Riassicur. Spa, Europ Assistance Italia S.P.A., Europ Assistance Warranty S.P.A., Eurovita Assicurazioni S.P.A., Fata Assicurazioni Danni S.P.A., Fata Vita S.P.A., Fondiaria Sai S.P.A., Genertel S.P.A., Groupama Assicurazioni S.P.A., Groupama Vita S.P.A., Hdi Assicurazioni S.P.A., Ina Assitalia S.P.A., Intesa Vita S.P.A., Itas Assicurazioni S.P.A., Itas Ist. Trentino-Alto Adige Assicurazioni Soc. Mutua Assic, Itas Vita S.P.A., La Piemontese Assicurazioni S.P.A., La Piemontese Vita S.P.A., La Venezia

N. 5026/08

Reg.Dec.

N. 9643 Reg.Ric.

ANNO 2007

Disp.vo 545/2008

REGI  
SC

Assicurazioni S.P.A., Liguria Società di Assicurazioni S.P.A., Liguria Vita S.P.A., National Suisse Compagnia Italiana di Assicurazioni S.P.A., National Suisse Vita S.P.A., Sasa Assicurazioni Riassicurazioni S.P.A., Società Reale Mutua di Assicurazioni, Toro Assicurazioni S.P.A., Uniqa Assicurazioni S.P.A., Vittoria Assicurazioni S.P.A., Zurich Insurance Company S.A., Zurich Investments Life S.P.A., Zurich Life Insurance Italia S.P.A., Zuritel S.P.A., rappresentati e difesi dagli Avv. Antonio Lirosi, Francesco Gianni, Mario Sanino e Piero Fattori, con domicilio eletto in Roma Via delle Quattro Fontane, 20, presso lo studio Gianni Origoni Grippo & Part.;

contro

Isvap-Istituto vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

Conforti & C. Servizi Assicurazioni S.a.s., Sindacato nazionale agenti di assicurazione, Tristano Ghionni Denni, tutti non costituiti;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sede di Roma, Sez. I, n. 5524/2007.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte intimata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza dell'8 luglio 2008 relatore il Consigliere Marcella Colombati. Uditi l'avv. Sanino, l'avv. Lirosi e l'avv. dello Stato Arena;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### FATTO

1. Con la sentenza n. 5524 del 2007, il Tar del Lazio, sede di Roma, ha respinto il ricorso proposto dall'ANIA (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici) e da numerose società di assicurazioni indicate in epigrafe per l'annullamento del Regolamento dell'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo) n. 5 del 16 ottobre 2006, pubblicato sulla G.U. n. 247 del 23.10.2006, avente ad oggetto la "Disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa di cui al Titolo IX (intermediari di assicurazione e riassicurazione) e di cui all'art. 183 (regole di comportamento) del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209 – Codice delle assicurazioni", nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ivi compreso il documento redatto dall'ISVAP contenente gli esiti della pubblica consultazione datato 16 ottobre 2006.

2. Il Tar ha preliminarmente illustrato la disciplina di rango primario sulla intermediazione assicurativa e riassicurativa e sulla vigilanza affidata all'Autorità di settore, che costituisce sviluppo dei principi dettati dalla direttiva CE/2002/92.

In particolare ricorda che, con riferimento agli intermediari, l'art. 3 del Codice n. 209 del 2005 impone, nell'esercizio della vigilanza, il rispetto degli obblighi di trasparenza e di correttezza di comportamenti, avuto

riguardo alla “tutela degli assicurati” e alla “informazione” e “protezione del consumatore”; il Titolo IX definisce l’attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa che consiste nel presentare i vari prodotti, prestare assistenza e consulenza finanziaria, concludere i contratti, ecc. (art. 106) e istituisce un registro (art. 109) articolato in distinte sezioni, nel quale gli intermediari devono iscriversi per l’esercizio della loro attività; a tal fine sono individuate 5 categorie di soggetti (art. 109, comma 2) cui corrispondono altrettante sezioni dell’albo, con un generale divieto di contemporanea iscrizione dello stesso soggetto in più sezioni; l’art. 183 (Titolo XIII) detta le regole di comportamento delle imprese e degli intermediari nell’offerta e nell’esecuzione dei contratti, da definirsi con il regolamento; altre norme regolamentari sono previste nell’art. 191 come conformi “al principio di proporzionalità per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari”, “coerenti con le finalità della vigilanza” e ispirate al perseguimento “delle esigenze di competitività e di sviluppo dell’innovazione nello svolgimento delle attività dei soggetti vigilati (comma 3).

La normativa primaria individua poi una particolare procedura per l’adozione del regolamento, previa una consultazione aperta e trasparente, con la possibilità di richiedere il parere del Consiglio di Stato e con l’obbligo di rispondere alle osservazioni pervenute.

Il Tar ricorda anche che su questa procedura è intervenuta la legge n. 262 del 2005 (legge sul risparmio) disponendo (art. 23) che i provvedimenti di alcune Autorità indipendenti debbono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore e che devono essere corredati

di una relazione che illustra le conseguenze delle norme secondarie sull'attività degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

3. Ciò premesso, il Tar ha ritenuto che il procedimento di formazione del Regolamento sia esente da critiche, in particolare per quanto riguarda la procedura di consultazione che, sia pure in termini brevi, si è dimostrata idonea al raggiungimento dello scopo partecipativo, dal momento che gli interessati hanno presentato articolate deduzioni, alcune delle quali accolte.

4. Quanto al profilo che attiene alla violazione dell'obbligo (art. 12, comma 1, della legge n. 229 del 2003; art. 9, comma 2, e art. 191, comma 4, del Codice; art. 23 della legge n. 262 del 2005) di allegare, al momento dell'avvio della consultazione, i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione (c.d. A.I.R., innovativo strumento consistente in una valutazione ex ante di provvedimenti di regolazione suscettibili di incidere significativamente sull'attività delle imprese), il Tar ha considerato che l'art. 23 della legge sul risparmio (legge n. 262 del 2005, emanata in epoca successiva al Codice delle assicurazioni) – che ha richiesto la motivazione degli atti di vigilanza di alcune Autorità indipendenti e la relazione che illustra le conseguenze della regolamentazione - spiega effetti proprio sui provvedimenti (anche) dell'ISVAP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, fatti salvi quelli di auto-organizzazione; ne deriva che la corposa attività di consultazione, unitamente al contenuto del regolamento, consente di affermare il rispetto dei principi di fondo del nuovo assetto regolatorio; in più la previsione contenuta nel citato art. 23, comma 3 -

dell'obbligo di revisione periodica, da parte delle Autorità, del contenuto dei regolamenti – garantisce la continua aderenza del quadro regolatorio alle emergenze fattuali, così fugando il rischio paventato sulla correttezza delle scelte ora effettuate che possono essere soggette a rimediazione.

5. In merito poi alle altre censure che si riferiscono a singole norme del regolamento, il Tar ha osservato che:

-quanto al divieto di iscrizione plurima nel registro degli intermediari, fissato dall'art. 109 del Codice (che sarebbe stato violato dall'art. 4, comma 4, del regolamento), la normativa regolamentare risponde alla duplice esigenza di dare evidenza alla figura dell'intermediario (con la cessazione delle incertezze del passato) e di graduare ai fini della vigilanza le sue responsabilità nei confronti del pubblico; l'individuazione dell'appartenenza alle sezioni di cui all'art. 109 del Codice è avvenuta con l'utilizzo di due criteri che operano congiuntamente, quello soggettivo incentrato sulla tipologia dell'intermediario e quello di tipo funzionale volto a definire lo spazio operativo delle figure ivi previste; quindi il divieto di iscrizione plurima assume il ruolo di regola caratterizzante del sistema e l'attività dell'intermediario è segnata dalla sezione nella quale è iscritto; ma su questo quadro ha inciso l'art. 8 del d.l. n. 223 del 2006 (c.d. decreto Bersani) che, nel dettare clausole anticoncorrenziali in tema di responsabilità civile auto, ha vietato alle compagnie di assicurazione di disporre l'offerta c.d. in esclusiva permettendo agli agenti di offrire polizze assicurative di più imprese (c.d. plurimandato) in conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli artt. 81, 82 e 86 del Trattato; in questo senso si spiega la deroga disposta dal regolamento che

consente la duplice iscrizione, ampliando il raggio di azione degli intermediari che, iscritti in una delle due sezioni A o E, abbiano incarichi di distribuzione relativi al solo ramo della responsabilità civile auto e siffatta facoltà è in linea con l'obiettivo del d.l. n. 223 del 2006 della maggior diffusione delle polizze auto; la normativa sopravvenuta di rango superiore non può non essere stata considerata al momento di fissare il contenuto del predisponendo regolamento;

-quanto al medesimo profilo (deroga al divieto di iscrizione plurima) con riferimento all'art. 41, comma 3, che conferisce ai soli agenti la possibilità di distribuire all'interno delle banche (e degli altri intermediari della sezione D) contratti "non standardizzati", va ricordato che l'art. 109 amplia il novero dei soggetti abilitati a svolgere l'intermediazione assicurativa, consentendo alle banche (e alle imprese finanziarie di cui all'art.107 del t.u. bancario), che in passato potevano agire solo quali procacciatori di affari, stante la riserva di attività in favore dei soli agenti e broker (ai sensi delle leggi n. 48/1979 e 792/1984), di stipulare direttamente polizze assicurative purché di tipo standard, e tale risultato viene raggiunto appunto con l'istituzione della sezione D; ma tale ampliamento non può estendersi al di là del limite costituito dalla natura dei soggetti interessati, a ciò ostando la lettera e la ratio della legge; ne consegue che, ad esempio, una banca non può ottenere l'iscrizione nella sezione A (agenti) perché ciò le è precluso dalla sua intrinseca qualità soggettiva; la clausola di salvezza permette invece che un "addetto", operante all'interno dei locali di una banca (o dell'intermediario iscritto nella sezione D) e come tale non obbligato ad iscriversi nella sezione E, possa offrire, se iscritto nella sezione

A, prodotti “non standardizzati”; al contrario non è ammissibile che un agente o un broker conferiscano un incarico intermediativo a un soggetto iscritto nella sezione D (in modo che quest’ultimo venga ad assumere il ruolo di collaboratore proprio degli iscritti nella sezione E); in sostanza l’art. 41, comma 3, censurato risponde all’esigenza di protezione del consumatore e di trasparenza con la corretta informazione alla clientela sulla funzione dell’agente “interno” e la sua differenza rispetto agli “sportellisti dell’intermediario finanziario”;

-quanto alla censura relativa all’art. 54 del regolamento - che attiene agli obblighi di “separazione patrimoniale” (i premi e i rimborsi sono versati in un conto corrente separato), con riferimento alla prescrizione di istituire “un solo” conto corrente separato, e che sarebbe in contrasto con l’art. 117 del Codice nel caso del plurimandatario che non potrebbe differenziare le poste debitorie e creditorie afferenti a distinti rapporti di agenzia, mentre sarebbe necessario consentire l’apertura di tanti conti correnti separati quanti sono i rapporti di agenzia – la norma è posta a tutela del consumatore contro l’incapacità dell’intermediario di trasferire i premi all’impresa di assicurazione ovvero di trasferire all’assicurato gli importi della prestazione assicurativa; nel caso di intermediario plurimandatario, la norma non esclude che egli adotti misure idonee a garantire l’attribuzione delle somme alle singole imprese e ai rispettivi assicurati.

6. La sentenza è ora appellata dagli originari ricorrenti (ANIA e varie imprese di assicurazione di cui in epigrafe) sulla base dei seguenti motivi (che ripropongono quelli del ricorso originario e che sono comuni a tutti gli appellanti, escluso la soc. ARAG Assicurazioni rischi

automobilistici e generali s.p.a. che si è limitata a proporre soltanto i primi due motivi – cfr. pag 13 dell'atto di appello):

A) due censure avverso il procedimento di adozione del regolamento:

-a 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 191, comma 4, del d. lgs. n. 205/2006 e degli artt. 1,7,8,9 e 10 della legge n. 241/1990, violazione dei principi in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e di giusto procedimento, eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per difetto di istruttoria, falsità di presupposti, illogicità manifesta, sviamento; la preventiva consultazione mirava a garantire la tutela degli interessati e il rispetto del contraddittorio; il superficiale esame del Tar, che ha ritenuto raggiunto lo scopo partecipativo, non tiene conto della estrema brevità dei termini, dalla pubblicazione su internet della bozza (4 agosto 2006) alla definitiva adozione (16 ottobre 2006), coincidenti con il periodo feriale; non è stato consentito di interloquire se non con osservazioni scritte in un termine del tutto incongruo (15 settembre 2006) per valutare gli effetti della disciplina sulle imprese e sul mercato; nemmeno l'ISVAP ha negato l'inadeguatezza del termine quando ha tentato di giustificarlo con l'esigenza di non procrastinare ulteriormente il recepimento della direttiva CE/2002/92, mentre in realtà l'art. 355 del Codice assegnava un termine di 24 mesi (a decorrere dal 1.1.2006) per le disposizioni attuative e non c'era l'obbligo di istituire il registro entro il 1.1.2007; a tutto voler concedere, comunque il termine per la partecipazione (fissato al 15.9.2006) poteva essere esteso fino al mese di novembre 2006;

-a 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 12, comma 1, della legge n. 229 del 2003, degli artt. 9, comma 2, e 191, comma 4, del d. lgs. n. 209 del 2005 e dell'art. 23 della legge n. 262 del 2005, violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche (difetto di istruttoria, di motivazione, falsità di presupposti, contraddittorietà e illogicità manifesta, sviamento: non è stata predisposta e diffusa preventivamente la c.d. A.I.R. (analisi dell'impatto della regolamentazione), la cui previsione non è stata superata dalla normativa successiva (art. 23 della legge sul risparmio n. 262 del 2005), come erroneamente ritenuto dal Tar, che ha invece imposto una ulteriore modalità di formazione del regolamento (obbligo di motivazione e relazione illustrativa); d'altra parte l'utilizzo dell' A.I.R. è ormai istituzionalizzato nel nostro ordinamento per ogni Autorità dotata di potere di normazione, ivi comprese le Autorità indipendenti come riconosciuto anche in sede consultiva dal Consiglio di Stato (parere 2024/2007 nell'adunanza del 21.5.2007); in ogni caso è mancata la relazione illustrativa delle conseguenze sulla regolamentazione; l'obbligo dell'indicazione dei criteri teleologici della normativa non è assolto dal documento "Esiti della pubblica consultazione", che ha il diverso scopo di esporre il punto di vista dell'ISVAP sulle osservazioni pervenute; il previsto obbligo di revisione triennale, enfatizzato dal Tar per respingere la censura, non è in grado di sanare le illegittimità denunciate, poiché ciò che si richiede è una valutazione ex ante e non ex post;

B) censure avverso singoli articoli del regolamento:

-b 1) illegittimità dell'art. 4, comma 4, del regolamento, con riferimento all'art. 109, comma 2, del d. lgs. n. 209/2005 (Codice delle

assicurazioni private) che non consente l'iscrizione contemporanea in più sezioni dell'albo degli intermediari, mentre la norma regolamentare prevede la possibilità dell'iscrizione contemporanea per gli intermediari iscritti nelle sezioni "A" ed "E" a condizione che l'attività svolta in una delle due sezioni riguardi incarichi di distribuzione relativi al solo ramo responsabilità civile auto; il ragionamento del Tar è errato perché la c.d. legge Bersani (d.l. 4.7.2006 n. 223, convertito nella legge 4.8.2006 n. 248) , successiva al Codice delle assicurazioni private ma precedente il Regolamento in esame, ha determinato il venir meno della figura dell'agente legato da rapporti di "esclusiva" con una compagnia assicurativa per il ramo r.c. auto, ma non ha inciso sulla nozione di agente che è colui che opera in nome e per conto di una o più imprese di assicurazione secondo le disposizioni del codice civile (art. 1743 c.c., che è ora innovato con l'eliminazione del monomandato) e non di altri intermediari; l'art. 8 della legge Bersani invocato dal Tar ha solo introdotto regole per garantire maggior concorrenzialità nel mercato assicurativo della r.c. auto, ma non ha modificato il contenuto dell'attività di intermediazione; in mancanza di norme esplicite, deve intendersi che la finalità della promozione della concorrenza nello specifico settore si raggiunge "all'interno" del divieto di iscrizione plurima sancito dal Codice; il sopravvenuto divieto di mandato in esclusiva nel ramo auto non implica che un agente, iscritto nella sezione "A" del registro possa ricevere incarichi di collaborazione da altri intermediari assicurativi, iscrivendosi a tal fine e necessariamente e contemporaneamente nella sezione "E" del medesimo registro;

-b 2) illegittimità dell'art. 41, comma 3, del regolamento con riferimento agli artt. 109 e 119 del Codice, nella parte in cui ha conferito agli agenti intermediari iscritti nella sezione "A" (agenti di assicurazione) del registro la possibilità di distribuire all'interno dei locali degli intermediari appartenenti alla sezione "D" (banche, intermediari finanziari, SIM, Poste italiane s.p.a.-Divisione servizi bancoposta) contratti non standardizzati; la previsione si pone in contrasto con l'art. 119, comma 2, del Codice il quale prevede che gli intermediari della sezione "D" possono distribuire "esclusivamente" i prodotti standardizzati; la norma del regolamento in modo "inedito" consente a tali intermediari di distribuire anche prodotti non standardizzati a condizione che "le persone fisiche che distribuiscono i contratti all'interno di tali locali siano iscritte nella sezione A del registro"; inoltre, mentre il Codice (art. 109, comma 2) riconosce ai soggetti iscritti nella sezione D (banche, ecc.), che intendano collocare prodotti non standardizzati, la possibilità di iscriversi ad altra sezione del registro, la norma regolamentare preclude a tali soggetti l'iscrizione ad altra sezione, con la conseguenza che la limitazione della possibilità di offerta di prodotti non standardizzati solo all'interno dei locali degli intermediari e attraverso un agente comprime arbitrariamente le capacità distributive delle imprese di assicurazione, che incontrano un forte limite nell'esercizio della loro libertà negoziale con le banche e gli altri intermediari della sezione D, mentre il Codice non stabilisce nessuna restrizione all'ambito di operatività spaziale degli intermediari della sezione D;

-b 3) illegittimità dell'art. 54 del regolamento, con riferimento all'art. 117 del Codice in tema di separazione patrimoniale, con la

istituzione di un "unico" conto corrente bancario o postale separato anche in caso di agente plurimandatario, perché la norma incrementa, invece di scongiurare, il rischio di confusione tra i patrimoni, disattendendo il principio della tutela del cliente-consumatore; né è condivisibile l'interpretazione del Tar, secondo il quale gli intermediari adottano le misure necessarie per tutelare i consumatori (con ciò sembrando ammettere la possibilità di tanti conti correnti separati quante sono le imprese di assicurazione con cui hanno rapporti), perché è noto che il debitore risponde verso il creditore con tutti i suoi beni a meno che vi sia un patrimonio di destinazione separato, ma solo per effetto di una norma di legge e non per volontà del debitore stesso; tale aspetto è stato del tutto ignorato dal Tar.

7. Si è costituito in giudizio l'ISVAP per contestare tutti i motivi dell'appello. In via preliminare ha osservato che altri operatori, e cioè gli agenti della sezione A del registro e gli addetti all'attività di intermediazione al di fuori del locale dell'intermediario (sezione E), sono controinteressati rispetto alle ricorrenti con conseguente onere di integrazione del contraddittorio; poiché il ricorso risulta modificato solo a un soggetto, Conforti e C. servizi assicurativi s.a.s., ove tale soggetto non sia iscritto nella sezione A, il ricorso sarebbe addirittura inammissibile, non essendo possibile nessuna integrazione.

Ancora l'Istituto ha confermato l'eccezione di carenza di legittimazione dell'ANIA, quale associazione esponenziale di categoria che ha la legittimazione ad azionare in giudizio gli interessi dell' "intera" categoria rappresentata, mentre non può agire in difesa di interessi di singoli iscritti che siano anche potenzialmente in contrasto con quelli degli altri

iscritti. Né l'Associazione può parlare a nome di tutti gli intermediari, non rappresentando essa né gli operatori finanziari non associati, né gli agenti, né i broker, né la vasta platea dei collaboratori nell'intermediazione assicurativa, come sub-agenti, produttori ordinari o diretti o occasionali, molti dei quali possono considerarsi controinteressati all'impugnazione del Regolamento.

Nel merito l'ISVAP si è diffusamente riportato alle motivazioni della sentenza appellata che ha condiviso e di cui ha chiesto l'integrale conferma.

Le considerazioni contenute nella memoria dell'ISVAP, quanto al merito della vicenda contenziosa, saranno riportate in occasione dell'esame delle singole censure.

All'udienza dell' 8 luglio 2008 la causa è passata in decisione.

Con dispositivo n. 545 del 2008 l'appello è stato respinto, con compensazione delle spese.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

I. L'oggetto della controversia è costituito dal Regolamento n. 5 del 16 ottobre 2006 predisposto dall'ISVAP sulla base della disciplina primaria contenuta nel "Codice delle assicurazioni private" (d. lgs. 7.9.2005 n. 209: in particolare Titolo IX "intermediari di assicurazione e riassicurazione" e art. 183 "regole di comportamento") e contestato dall'Ania e da molte imprese assicuratrici, sia nel procedimento di formazione della specifica normativa secondaria, sia in alcune norme della stessa (art. 4, comma 4; art. 41, comma 3; art. 54).

Si può prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate dall'ISVAP, perché l'appello è da respingere.

II. Appare opportuna, ai fini della decisione, una breve rassegna della normativa primaria e secondaria implicata nella vicenda processuale, come anche opportunamente ricostruita dal giudice di prime cure.

Il predetto “Codice delle assicurazioni private” è stato adottato in virtù della delega conferita al Governo dall’art. 4 della legge 29.7.2003 n. 229 (“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001”) per “il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all’art. 20 della legge 15 marzo 1997 n. 59, come sostituito dall’art. 1 della presente legge” e secondo specifici principi e criteri direttivi che possono riassumersi nell’adeguamento alla disciplina comunitaria per più aspetti compreso quello della vigilanza sulle imprese e gli intermediari assicurativi, nella “tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell’informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto...”, nella salvaguardia dell’effettiva concorrenza tra le imprese, nella corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all’esercizio dell’attività assicurativa, ed altro.

Come affermato dall’Adunanza del 14.2.2005 della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato in sede di parere sulla bozza dell’adottando decreto legislativo, il Codice in esame costituisce uno dei primi esempi della nuova fase di codificazione in materia di semplificazione e riordino normativo di specifici settori organici, al fine di ridurre il numero esorbitante delle regole e di porre rimedio alla loro contraddittorietà nonché alla loro onerosità nei confronti dei cittadini

(qualificati quali soggetti più deboli), ai quali va garantita una “tutela sostanziale, attenta all’equilibrio effettivo – normativo ed economico – del contratto assicurativo”.

L’art. 12 della stessa legge di riassetto normativo e di semplificazione n. 229 del 2003 “prevedeva” (più oltre si darà conto dell’uso del tempo imperfetto, invece che del tempo presente) che le Autorità amministrative indipendenti alle quali la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie si sarebbero dovute dotare di “forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione per l’emanazione di atti di competenza ...” e che avrebbero dovuto trasmettere “al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzata”.

III. In attuazione della predetta delega di cui all’art. 4 della citata legge n. 229 del 2003 (ma anche di numerose altre norme riportate nelle premesse del decreto legislativo in esame) è stato emanato, appunto, il Codice delle assicurazioni, che detta una copiosa serie di norme nello specifico settore, rinviando anche ad una successiva normativa regolamentare la disciplina di taluni aspetti (ad esempio, quella degli intermediari assicurativi).

L’entrata in vigore del Codice era prevista per il 1° gennaio 2006, tranne per alcune norme “di attuazione” (quali quelle previste dal Titolo IX e dall’art. 183) la cui vigenza era subordinata all’emanazione da parte dell’ISVAP di disposizioni regolamentari (da emanarsi entro i successivi 24 mesi) con cui si dava attuazione anche alla direttiva comunitaria n. 92 del 2002 concernente l’intermediazione assicurativa e riassicurativa.

Tale direttiva, per la verità, prevedeva come termine per il suo recepimento il 15.1.2005. Il termine però non è stato rispettato né dal Codice delle assicurazioni né dal regolamento sugli intermediari finanziari. E tale circostanza ha influito sulla contestata procedura accelerata con la quale è stato adottato il regolamento, al fine di non procrastinare ulteriormente l'attuazione della direttiva CE.

Vale la pena di ricordare che la direttiva comunitaria in questione è stata emanata per garantire agli intermediari assicurativi e riassicurativi la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, ostacolata fino ad allora da normative differenti nei vari Stati membri. Di qui la necessità di fissare taluni criteri (cfr. nei "considerando") tra i quali ad esempio: a) i prodotti assicurativi possono essere distribuiti da distinte categorie di soggetti o enti, quali agenti, mediatori e operatori di "bancassicurazione"; b) la direttiva si applica ai soggetti la cui attività consiste nel fornire a terzi servizi di intermediazione assicurativa dietro compenso, che può essere pecuniario o sotto forma di altro beneficio economico concordato e connesso alla prestazione fornita; c) la direttiva non si applica ai soggetti che svolgono un'altra attività professionale ovvero l'attività di intermediazione assicurativa come attività secondaria; d) gli intermediari debbono essere registrati ed essere in possesso di requisiti professionali e di onorabilità; e) per il consumatore è "importantissimo" sapere se l'intermediario con cui sta trattando fornisce consulenze su prodotti offerti da una vasta gamma di imprese di assicurazione (nel quale caso deve svolgere un'analisi imparziale e sufficientemente ampia dei prodotti disponibili sul mercato) ovvero su prodotti forniti da un numero limitato di

siffatte imprese; f) gli intermediari hanno l'obbligo di fornire informazioni ai consumatori; g) per "intermediazione assicurativa" si intende l'attività consistente nella presentazione o proposta di contratti di assicurazione, nella prestazione di assistenza o di consulenza nonché in determinati casi nella stipula dei contratti stessi e nella gestione della fase esecutiva relativa ai sinistri.

Pur dando attuazione alla direttiva comunitaria di cui si è detto, il Codice adotta sovente criteri restrittivi ritenuti più congrui in relazione alle esigenze di tutela del contraente debole, naturale destinatario di buona parte dell'intermediazione assicurativa (cfr. il citato parere della Sezione consultiva per gli atti normativi).

IV. In adempimento delle previsioni sia del Codice che della disciplina comunitaria, l'ISVAP ha adottato l'impugnato regolamento indicando un'ampia nozione di intermediazione volta, non solo ad affiancare alle tradizionali figure degli agenti e dei broker assicurativi gli operatori di banca-assicurazione (come previsto anche nella direttiva comunitaria), ma anche ad inserire nella nuova disciplina categorie di collaboratori degli intermediari, che la previgente disciplina non aveva regolato

In questa linea è stato considerato che per taluni soggetti (banche, intermediari finanziari, SIM e Poste) l'attività di intermediazione assicurativa ha natura secondaria rispetto all'attività principale ed è per questo che è stato previsto che detti soggetti possono distribuire normalmente i prodotti assicurativi c.d. 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; in altre parole, la scelta di fondo è stata quella di considerare i dipendenti di quei soggetti come semplici operatori materiali, piuttosto che come veri addetti alla intermediazione abilitati al compimento di specifiche professionalità (attività di consulenza personalizzata, modifiche di clausole, ecc.).

V. La bozza di regolamento è stata inserita nel sito Internet dell'ISVAP dal 4 agosto 2006 per poter raccogliere le osservazioni degli interessati; il che è pacificamente avvenuto, essendo pervenute osservazioni da un considerevole numero di soggetti, molte delle quali sono state accolte nella stesura definitiva del regolamento.

In data 16 ottobre 2006 il testo definitivo è stato reso noto sempre sul sito Internet, corredato da una relazione nella quale si dava riscontro alle molte osservazioni pervenute e si evidenziavano le ragioni sia dell'eventuale loro accoglimento sia del loro rigetto, illustrando contestualmente le finalità e gli effetti economici e sociali delle scelte effettuate dalla nuova normativa; il regolamento è quindi stato pubblicato sulla G.U. del 23 ottobre 2006 ed è entrato in vigore il giorno successivo.

VI. Sulla base delle riferite circostanze non è fondato il primo motivo di appello, secondo cui il termine eccessivamente breve tra la predisposizione della bozza e l'adozione del testo definitivo del regolamento non avrebbe consentito un'adeguata partecipazione dei soggetti interessati, come richiesto dall'art. 191 del Codice.

Sul punto sono da condividere le motivazioni della sentenza di primo grado, alle quali si può soltanto aggiungere che il richiamato art. 191 detta alcune norme per i regolamenti di competenza dell'ISVAP, sia dal punto di

vista del loro contenuto sia per quanto attiene alla loro adozione; a quest'ultimo riguardo è precisato (comma 4) che “[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 e i risultati dell’analisi relativa all’impatto della regolamentazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati dall’art. 12” della legge delega ( art. 4 della legge n. 229 del 2003) che ha disposto l’adozione del Codice delle assicurazioni n. 209 del 2005.

Come correttamente osserva la difesa dell’Istituto appellato, la norma sulla consultazione – che si assume violata – non reca nessuna altra indicazione sui tempi e sui modi, per cui le varie censure (brevità del termine, impossibilità di audizione, diritto alla sospensione estiva del termine per far pervenire osservazioni, ecc.) attengono a formalità estranee alle previsioni di legge.

La “procedura di consultazione aperta e trasparente” è stata rispettata, nei termini, che il Collegio giudica sufficienti, sopra riportati determinati anche da obblighi comunitari. In più l’art. 343 del Codice prevede che gli intermediari operanti e già iscritti o aventi i requisiti per l’iscrizione negli appositi albi professionali (albo agenti, albo broker) debbano essere iscritti nella corrispondente sezione del registro previsto dall’art. 109 entro un anno dall’entrata in vigore dello stesso Codice (quindi entro il 1 gennaio 2007, essendo il Codice entrato in vigore il 1 gennaio 2006).

Nessuna disposizione impone l'audizione personale dei responsabili e degli esperti dei destinatari della normativa, mentre costoro sono stati messi in grado di far pervenire le loro osservazioni. Anche la stessa ANIA (capofila della vicenda giudiziaria ora all'esame) ha presentato molte osservazioni, alcune delle quali sono state accolte.

L'ordinamento non prevede nessuna sospensione estiva dei procedimenti per l'adozione di norme regolamentari, diversamente da quanto avviene in materia di ricorsi giurisdizionali.

VII. Non è fondato nemmeno il secondo motivo, nel quale si lamenta la mancata adozione della c.d. AIR (analisi dell'impatto della regolamentazione) che era stata prevista, come si è detto, dall'art. 12 della legge di riassetto normativo n. 229 del 2003, perché la norma che si assume violata è stata superata da una disposizione di legge intervenuta dopo l'emanazione del Codice del 7.11 2005 n. 209 (e della sua legge di delega del 2003) ma prima dell'adozione del regolamento; si tratta dell'art. 23 della legge 28 dicembre 2005 n. 262 (legge sul risparmio) – come ricordato nella sentenza impugnata - che prevede che i provvedimenti (atti regolamentari e generali) di Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip debbano essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza nel settore e sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Tale nuova disciplina, la cui ratio è identica a quella della precedente, è da ritenersi innovativa-sostitutiva (sostituisce con regole specifiche) e non aggiuntiva rispetto alle previsioni della legge n. 229 del

2003 (art. 12) e del Codice del 2005; non si tratta di un “paradossale” ripensamento del legislatore a distanza di soli tre mesi dall’adozione del Codice, come sostenuto dalle appellanti, ma di una normale successione di leggi nel tempo (dopo oltre due anni dalla legge n. 229 del 2003 di “riassetto normativo” in vari settori, che all’art. 4 ha anche autorizzato l’adozione del Codice delle assicurazioni private), per di più riferita non a tutte le Autorità indipendenti, bensì solo ad alcune di esse esplicitamente indicate. In proposito cade anche l’ulteriore censura che vi sarebbe una illogica difformità di disciplina tra tutte le Autorità indipendenti, perché i diversi settori e le diverse esigenze implicate giustificano ampiamente da parte del legislatore procedure diverse, purché logiche e razionali.

Tale è la scelta operata dall’art. 23 della legge 28.12.2005 n. 262, che detta esplicite norme per la partecipazione degli interessati all’adozione di determinati provvedimenti di alcune soltanto delle c.d. Autorità indipendenti. Inoltre, l’ulteriore disposizione (comma 3 dell’art. 23 cit.) - che “quelle” Autorità “sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all’evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori” - conferma la serietà della scelta perché, come osservato dal giudice di primo grado, si è inteso così “garantire la continua aderenza del quadro regolatorio alle emergenze fattuali, il che vale ad attenuare definitivamente i rischi paventati dagli istanti circa la sostanziale adeguatezza (se non proprio correttezza) delle scelte oggi effettuate (le quali, infatti, una volta saggiatane la tenuta nella prassi, potranno essere sottoposte alle più opportune rimediazioni)”.

Le previsioni della nuova norma di legge (art. 23 cit.) non potevano essere ignorate dall'ISVAP al momento dell'adozione del regolamento e sono state puntualmente richiamate nella relazione che ha accompagnato le controdeduzioni alle osservazioni formulate dagli interessati, nella quale si è dato conto della motivazione di certe scelte del regolamento e delle loro conseguenze sull'attività delle imprese e degli intermediari da una parte e sui consumatori dall'altra, che, si ricorda, sono quei soggetti "deboli" che la disciplina comunitaria e nazionale si è preoccupata di tutelare.

Né si può sostenere che il regolamento richiami come fonte del potere solo le disposizioni del Codice, perché al contrario nelle premesse del provvedimento ora impugnato è citata proprio la legge 28 dicembre 2005 n. 262; e nemmeno è plausibile affermare, come fanno le appellanti, che la materia dell'intermediazione assicurativa esula dall'ambito del "risparmio", sì che l'art. 23 cit non avrebbe nessuna incidenza sulla normativa nel settore delle assicurazioni private, perché invece la distribuzione dei prodotti assicurativi tende proprio ad una forma di risparmio consentito.

VIII. Prima di esaminare il terzo e quarto motivo che attengono al divieto di iscrizione plurima nelle sezioni del registro, divieto sancito dall'art. 109 del Codice, va precisato che detto articolo autorizza l'ISVAP a istituire un registro "nel quale sono iscritti gli intermediari assicurativi e riassicurativi" in *sezioni* distinte per i seguenti soggetti:

A) gli *agenti* di assicurazione, in qualità di intermediari che agiscono in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione;

B) i *mediatori* di assicurazione ...altresi denominati *broker*, in qualità di intermediari che agiscono su incarico del cliente e senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione...;

C) i *produttori diretti* che, anche *in via sussidiaria* rispetto all'attività svolta a titolo principale, esercitano l'intermediazione assicurativa nei rami vita e nei rami infortuni e malattia per conto e sotto la piena responsabilità di un'impresa di assicurazione e che operano senza obblighi di orario o di risultato esclusivamente per l'impresa medesima;

D) le *banche* autorizzate dall'art. 14 del t.u. bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993 e succ. modif.), *gli intermediari finanziari* inseriti nell'elenco speciale dell'art. 107 del t.u. bancario, *le società di intermediazione finanziaria (SIM)* autorizzate dall'art. 19 del t.u. dell'intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58 del 1998 e succ. modif.), la società *Poste Italiane - bancoposta* autorizzata dall'art. 2 del d.p.r. n. 144 del 2001;

E) i soggetti addetti all'intermediazione, quali i *dipendenti, i collaboratori, i produttori e gli altri incaricati* degli intermediari iscritti alle sezioni A, B e D per l'attività svolta *al di fuori* dei locali in cui l'intermediario opera.

Il comma 2 dell'art. 109 del Codice prevede che "non è consentita la contemporanea iscrizione dello stesso intermediario in più sezioni del registro".

Di contro il regolamento reca, all'art. 4, comma 4, in asserita violazione dell'art. 109 del Codice, una deroga al divieto di iscrizione

plurima per gli intermediari che svolgono attività nel settore r.c. auto e che possono essere iscritti nelle sezioni A ed E.

Tale previsione regolamentare è censurata col terzo motivo, anche in relazione all'art. 119 (comma 2, secondo periodo) del Codice che consente di distribuire attraverso gli intermediari di cui alla lettera D (banche, ecc...) esclusivamente i prodotti c.d. standardizzati (con clausole predeterminate rimesse alla libera scelta dell'assicurato e senza possibilità di modifiche da parte del soggetto incaricato della distribuzione).

Ad avviso delle appellanti è errata la ricostruzione operata dal Tar circa gli effetti, sulla normativa primaria e quindi sulle emanande disposizioni del regolamento, del sopravvenuto d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006 n. 248 (c.d. legge Bersani), che avrebbe con l'art. 8 reciso i vincoli del monomandato nel ramo responsabilità civile auto, consentendo agli agenti di offrire polizze assicurative di più imprese (c.d. plurimandato). Ritengono infatti le appellanti che la sopravvenuta legge elimina la clausola di "esclusiva" per assicurare una maggiore concorrenzialità, ma non modifica il contenuto dell'attività di intermediazione e non può consentire che un agente iscritto nella sezione A possa ricevere incarichi di collaborazione da altri intermediari assicurativi, iscrivendosi a tal fine necessariamente e contemporaneamente nella sezione E del registro.

La censura è infondata.

Va prima di tutto ricordato, secondo le definizioni del regolamento (art. 2, non impugnato) che ricalcano più diffusamente quelle ricavabili dal Codice, che:

- l' *attività di intermediazione assicurativa* consiste nel presentare o proporre contratti assicurativi o nel prestare assistenza e consulenza finalizzate a tale attività e, se previsto dall'incarico intermediativo, nella conclusione dei contratti ovvero nella collaborazione alla gestione o all'esecuzione, segnatamente in caso di sinistri, dei contratti stipulati;

- le *imprese preponenti* sono le imprese di assicurazione che conferiscono incarichi finalizzati all'esercizio di attività di intermediazione assicurativa ad intermediari iscritti nelle sezioni A e D del registro;

- l'*intermediario* è il soggetto (persona fisica o giuridica) che svolge a titolo oneroso l'attività di intermediazione assicurativa;

- gli *addetti* all'attività di intermediazione *al di fuori* dei locali dell'intermediario per il quale operano, sono i dipendenti, i collaboratori, i produttori e gli altri incaricati degli intermediari iscritti nelle sezioni A, B o D che svolgono l'attività di intermediazione assicurativa al di fuori dei locali dove l'intermediario opera;

- gli *addetti* all'attività di intermediazione *all'interno* dei locali dell'intermediario sono gli sportellisti bancari e postali, i dipendenti, i collaboratori e gli altri incaricati degli intermediari iscritti nelle sezioni A, B o D che svolgono l'attività di intermediazione nei locali degli intermediari;

- gli *agenti* sono gli intermediari che agiscono in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione;

- i *mediatori o broker* sono gli intermediari che agiscono su incarico del cliente e che non hanno poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione;

- i *produttori diretti* sono gli intermediari che, anche in via sussidiaria rispetto all'attività svolta a titolo principale, esercitano l'intermediazione assicurativa nei rami vita e nei rami infortuni e malattia per conto e sotto la piena responsabilità di un'impresa di assicurazione e che operano senza obblighi di orario o di risultato esclusivamente per l'impresa medesima;

- i *contratti standardizzati* sono i contratti assicurativi ai quali accedono garanzie o clausole predeterminate che vengono rimesse alla libera scelta del contraente, non modificabili da parte del soggetto incaricato della distribuzione.

Come osserva l'ISVAP nel suo documento (Esiti della pubblica consultazione – pag. 17) il divieto della contemporanea iscrizione dell'intermediario in più sezioni è “funzionale al corretto inquadramento di ciascun intermediario nelle diverse sezioni in virtù della loro specifica qualifica soggettiva e tiene conto della circostanza che a ciascuna sezione corrispondono ruoli e regimi di responsabilità diversa”; l'iscrizione nella sezione A “è prevista esclusivamente per l'intermediario cui l'impresa (e non un altro intermediario) ha conferito un incarico di distribuzione”; peraltro le intervenute disposizioni della “legge Bersani in materia di plurimandato per il ramo r.c. auto” consentono “agli intermediari della sezione A di svolgere attività di intermediazione di cui alla sezione E a condizione che l'attività svolta in una delle due sezioni riguardi esclusivamente il ramo r.c. auto”.

Prima ancora, nel predetto documento si precisa (pag. 7) che “nella definizione di agente” da iscrivere nella sezione A “non sono inclusi

soggetti che trovano già collocazione in diversa sezione del registro, in forza delle loro qualità soggettive individuate in modo specifico dalle lettere C, D ed E del comma 2 dell'art. 109 del Codice" e che "per la disciplina assicurativa non è cumulabile la qualifica di agente iscritto nella sezione A...e di promotore che distribuisce prodotti assicurativi per conto di un soggetto iscritto nella sezione D (situazione che ne determinerebbe l'iscrizione nella sezione E del registro). E' viceversa consentito continuare a svolgere l'attività di promotore finanziario iscritto nel relativo Albo e operare in qualità di intermediario assicurativo da iscriversi nelle sezioni A o E, nel rispetto dei requisiti richiesti per l'iscrizione in tali sezioni". Il tutto ovviamente con l'eccezione (o la deroga) conseguente alla sopravvenuta legge Bersani.

Dal canto suo la sentenza impugnata ha osservato che la distinzione in categorie dei soggetti iscritti costituisce un punto qualificante del nuovo assetto della intermediazione assicurativa, "ponendosi in linea con la duplice esigenza di dare evidenza alla posizione specifica dell'intermediario in un dato momento storico (e di consentire così la cessazione delle incertezze del passato) nonché di graduare ai fini della vigilanza le sue responsabilità nei confronti del pubblico"; l'individuazione dell'appartenenza alle varie sezioni del registro "è avvenuta attraverso l'utilizzo di due criteri congiuntamente operanti, l'uno soggettivo in quanto incentrato sulla tipologia di intermediario, e l'altro di tipo funzionale perché volto a definire lo spazio operativo delle figure ivi previste"; in questo quadro il divieto di iscrizione plurima "assume il ruolo di regola caratterizzante del sistema, risultando l'attività dell'intermediario inderogabilmente segnata dalla

sezione nella quale è iscritto (ferma restando, ovviamente, la libertà degli operatori di transitare ad altra sezione ove in possesso dei necessari requisiti)”.

Ma su questo assetto ha appunto inciso l’art. 8 del d.l. n. 223 del 2006 che ha eliminato la clausola di esclusiva per gli agenti di assicurazione; si spiega così la deroga indicata nell’art. 4, comma 4 del regolamento “che interviene ad ampliare, attraverso la possibilità di duplice iscrizione, il raggio di azione degli intermediari i quali, iscritti in almeno una delle due sezioni A o E, abbiano incarichi di distribuzione relativi al solo ramo responsabilità civile auto. Si consente, in sostanza, che gli agenti possano offrire polizze non solo in forza di un mandato conferito da una compagnia, ma anche grazie a rapporti di collaborazione di natura sub-agenziale o di produzione, secondo un’evenienza nota alla prassi”.

Osserva correttamente la difesa dell’Istituto che le polizze “r.c. auto” sono vendute non solo direttamente dagli agenti, ma anche attraverso i subagenti, fra i quali molto frequentemente si annoverano altri agenti privi di un mandato diretto; ne discende che consentire agli agenti senza mandato di collaborare con gli agenti mandatarî solo a condizione di cancellarsi dalla sezione A ed iscriversi nella sezione E equivarrebbe ad ostacolare il raggiungimento degli obiettivi cui è rivolta la legge Bersani, una legge che ha indotto l’ISVAP a consentire la doppia iscrizione nelle sezioni A ed E degli agenti con limitato riferimento alla responsabilità civile auto e ciò al fine di una maggiore diffusione delle relative polizze e di una superiore concorrenzialità tra i prodotti offerti.

IX. Con il quarto motivo si censura l'art. 41, comma 3, del regolamento che ha consentito agli *agenti* della sezione A di distribuire all'interno dei locali degli intermediari della sezione D (banche, ecc.) contratti non standardizzati, in violazione degli artt. 109, comma 2, e 119 del Codice; quest'ultima norma infatti prevede che gli intermediari della sezione D possono distribuire esclusivamente i prodotti standardizzati.

Ad avviso delle appellanti, la norma regolamentare impugnata consentirebbe alle banche (e simili, iscritti nella sezione D) di distribuire anche prodotti non standardizzati purché le persone fisiche che distribuiscono i prodotti all'interno delle banche stesse siano iscritte alla sezione A; si tratterebbe di una "fattispecie inedita" e la limitazione della possibilità di offerta di prodotti non standardizzati solo presso i locali degli intermediari e attraverso un agente comprimerebbe arbitrariamente le capacità distributive delle imprese di assicurazione che sarebbero condizionate nell'esercizio della loro capacità negoziale con le banche e gli altri intermediari iscritti nella sezione D del registro. La norma, in altre parole, non consentirebbe alle banche di iscriversi in altre sezioni del registro, mentre tale limitazione non è prevista dall'art. 119 del Codice, il quale invece prevede per le banche (e simili) la possibilità di distribuire anche prodotti non standardizzati *previa l'iscrizione ad altra sezione* del registro.

Il motivo è infondato, prescindendosi dalla sua possibile contraddittorietà.

Nel documento dell'ISVAP (Esiti della pubblica consultazione) è precisato che la scelta della suddivisione del registro in 5 sezioni dipende

dalla “individuazione, in capo a ciascun intermediario, di specifiche qualità soggettive” e, se si consentisse alle banche (e simili) di iscriversi in altra sezione del registro (diversa dalla D), esse perderebbero la loro intrinseca qualità soggettiva di essere appunto innanzi tutto delle banche (o delle SIM, o degli intermediari finanziari, o Poste italiane). Ne deriva, a detta dell’ISVAP, che l’unica interpretazione possibile della disposizione contenuta nell’art. 119, comma 2, secondo periodo, del Codice (“Possono essere distribuiti attraverso gli intermediari di cui all’art. 109, comma 2, lettera D, *salvo iscrizione ad altra sezione del registro*, esclusivamente i prodotti assicurativi...” c.d. standardizzati), che risulti coerente con il sistema delle sezioni introdotte dal Codice è quella espressa nell’art. 41, comma 3, del regolamento “che riferisce *l’iscrizione ad altra sezione* non già alla banca bensì ad altro intermediario che, all’interno dei locali di quest’ultima, può offrire il prodotto non standardizzato”; è in ogni caso “rimessa all’autonomia della banca e dell’impresa di assicurazione che affiderà ad essa la distribuzione dei suoi prodotti la definizione dei criteri di scelta degli agenti nonché, in accordo con l’agente, della disciplina contrattuale degli incarichi da conferire all’agente e alla banca”; è chiaro che l’agente presente nel locale della banca non si può avvalere dei dipendenti di questa per la distribuzione di prodotti non standardizzati e “le esigenze di corretta informativa alla clientela circa la differente operatività dell’agente e degli sportellisti bancari all’interno dello stesso locale, sono garantite dalla specifica informativa da rendere alla clientela in base a quanto indicato...nell’allegato 7b del regolamento”.

Correttamente il giudice di primo grado ricorda che l'art. 109 del Codice ha ampliato la sfera dei soggetti abilitati a svolgere l'intermediazione assicurativa consentendo alle banche, che in passato potevano solo agire quali procacciatori di affari stante la riserva in favore dei soli agenti e broker (leggi n. 48/1979 e 792/1984), di stipulare direttamente polizze assicurative, purché di tipo standard e per questo è stata istituita per esse la sezione D del registro; ma ciò non comporta il diritto delle banche di optare tra le diverse sezioni del registro a seconda delle rispettive scelte imprenditoriali, né quindi la possibilità che esse si iscrivano nella sezione A (agenti) quando vogliano distribuire prodotti non standardizzati, perché ciò è ad esse precluso dalla loro intrinseca qualità soggettiva.

Ad avviso del Tar, la clausola di salvezza dell'art. 119 del Codice, prima illustrata, permette che un addetto operante all'interno dei locali di una banca, come tale non soggetto all'obbligo di iscrizione nella sezione E, possa offrire, se iscritto nella sezione A, prodotti non standardizzati, mentre "non è ammissibile che un agente o un broker conferiscano un incarico intermediativo a un soggetto iscritto nella sezione D (in modo che quest'ultimo venga ad assumere il ruolo di collaboratore proprio degli iscritti nella sezione E)". E la norma regolamentare impugnata è "idonea a perseguire gli scopi di protezione dei consumatori e di trasparenza sottesi al Codice", distinguendosi così la figura dell'agente interno con lo sportellista della banca.

Osserva il Collegio, in coerenza con la difesa dell'Istituto, che tali considerazioni sono condivisibili perché la ratio del registro e della sua

suddivisione è quella che ogni intermediario deve esercitare soltanto le attività riconducibili alla categoria in cui è inserito e in base alle quali è stato formalmente classificato, e ciò con riguardo anche alla tutela del consumatore-assicurato che deve essere consapevole della specifica figura di intermediario con il quale viene in contatto in ragione delle diverse implicazioni riguardanti i poteri di rappresentanza e i prodotti assicurativi collocabili.

La norma del Codice che si assume violata (art. 119, comma 2) sta a significare che in via generale solo un tipo di prodotti assicurativi possono essere distribuiti "attraverso" le banche e cioè quelli standardizzati. E' poi prevista la possibilità di distribuire prodotti diversi (cioè quelli non standardizzati) sempre dalle banche, ma solo "attraverso" un agente iscritto nella sezione A del registro che si reca presso la sede della banca.

Come rileva la difesa dell'Istituto che si condivide, la limitazione imposta alle imprese di assicurazione di vendere attraverso le banche solo prodotti assicurativi standardizzati (ma anche non standardizzati, purché alle riferite condizioni) si rinviene specularmente nella disciplina bancaria, ove è previsto che le banche possono collocare i propri prodotti al di fuori delle proprie succursali anche mediante imprese e agenti di assicurazione a condizione che l'operatività di tali soggetti sia limitata a prodotti standardizzati. Non sembra che il "sistema bancario" sia stato contestato ed è comunque indispensabile che le due discipline siano armonizzate.

A differenza del profilo sopra illustrato, della consentita doppia iscrizione per il solo regime della responsabilità civile auto, non vi è per

l'ipotesi qui illustrata nessuna norma di legge che consenta la deroga alla iscrizione in una sola sezione del registro.

Tutto ciò, non senza considerare che appare quanto meno implausibile l'interesse delle imprese di assicurazioni appellanti a formulare una siffatta censura che si riferisce a soggetti diversi (appunto le banche e simili).

X. Resta da esaminare il quinto motivo con il quale è denunciato l'art. 54, comma 2, del regolamento che, prevedendo la "separazione patrimoniale", consentirebbe la predisposizione di un (solo) conto separato anche per il plurimandatario che opera con più compagnie di assicurazione, così confondendosi le poste relative ai vari rapporti di agenzia.

Anche questo motivo è infondato.

In primo luogo l'ISVAP nel suo documento illustrativo precisa che la disposizione regolamentare si riferisce al momento del versamento, nel conto corrente separato, dei premi pagati dal contraente nelle mani dell'intermediario e non al momento successivo della rimessa periodica dei premi dall'intermediario alle imprese, che è e resta regolata nell'ambito dei rapporti contrattuali intercorrenti tra i due soggetti. Per il caso del plurimandatario è precisato che, "qualora gli intermediari operino per più imprese", essi "devono comunque adottare procedure idonee a garantire, anche in sede di procedimenti esecutivi, l'attribuzione delle somme alle singole imprese preponenti e ai rispettivi assicurati".

Il giudice di primo grado ha rilevato che la norma codicistica va letta alla luce dell'art. 4, comma 4, della direttiva CE n. 92 del 2002 dettato allo scopo di una migliore tutela del consumatore. Ha quindi considerato che

“l’obbligo del conto unico consente di preservare la posizione degli assicurati e di evitare, al contempo, onerosi e tutto sommato ingiustificati, adempimenti in capo agli agenti”, essendo per di più previsto per i plurimandatari di adottare procedure idonee a garanzia degli assicurati.

Gli appellanti obiettano che la motivazione del Tar tiene conto soltanto dei rapporti tra l’intermediario e l’impresa mandante, mentre non ha considerato che il problema dell’attribuzione patrimoniale riguarda anche i consumatori-assicurati che vanno tutelati dall’incapacità dell’intermediario di allocare correttamente i premi assicurativi e gli importi delle prestazioni; sarebbero perciò stati necessari tanti conti correnti quante sono le imprese per le quali l’agente opera.

Va preliminarmente ricordato che l’art. 4, comma 4 della direttiva comunitaria n. 92 del 2002 si preoccupa di tutelare i consumatori contro l’incapacità dell’intermediario di adempiere ai propri obblighi, imponendo agli Stati di adottare misure che assumono una o più delle forme seguenti: a) disposizioni di legge o *contrattuali* secondo cui gli importi corrisposti dal cliente all’intermediario si considerano versati all’impresa di assicurazione e gli importi corrisposti dall’impresa all’intermediario non si considerano versati all’assicurato finché questi non li riceva direttamente;.....; c) norme secondo cui le somme del cliente devono essere trasferite attraverso conti-cliente rigorosamente separati e non utilizzabili, in caso di fallimento, per il soddisfacimento di altri creditori;....

Osserva in primo luogo il Collegio che si prescinde dal rilievo secondo il quale non appare sussistere una lesione dell’interesse delle appellanti ad opera della disposizione censurata; la censura, per quanto da

loro stesse affermato, risponde agli interessi degli assicurati e non a quelli delle imprese di assicurazione.

La norma del regolamento (che riguarda non solo gli agenti di assicurazione mono o plurimandatari, ma tutti gli intermediari assicurativi anche iscritti in sezioni del registro diverse dalla A) da un canto evita di aggravare la posizione degli intermediari con la previsione di tanti conti separati (i cui costi si riverserebbero sui premi che i consumatori devono corrispondere), e dall'altro tutela ugualmente gli assicurati-consumatori prevedendo per gli intermediari un conto corrente o postale *separato* da altri conti correnti dell'intermediario stesso e imponendo loro comunque, quando operano per più imprese, di assicurare l'attribuzione delle somme alle singole imprese preponenti e ai rispettivi assicurati in modo che le disponibilità di ciascuna dette imprese non si confondano con quelle personali dell'agente o delle altre compagnie mandanti.

XI. In conclusione, per l'infondatezza di tutte le censure l'appello va respinto. Le spese processuali vanno comunque compensate in ragione della assoluta novità della materia trattata.

#### **P.Q.M.**

il Consiglio di Stato, sezione sesta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe e compensa le spese processuali.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, l'8 luglio 2008 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Barbagallo	Presidente
Domenico Cafini	Consigliere
Roberto Garofoli	Consigliere
Bruno Rosario Polito	Consigliere
Marcella Colombati	Consigliere est.

**Presidente**

Giuseppe Barbagallo

**Consigliere**

Marcella Colombati

**Segretario**

Maurizio Pirelli

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il 16.10.08

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

Maurizio Pirelli

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi 16.10.08 copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero SI WPRO ECONOMICO

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria

Maurizio