

Publicato il 24/02/2023

N. 03248/2023 REG.PROV.COLL.
N. 12021/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12021 del 2018, proposto da
Sindacato nazionale agenti di assicurazione – S.N.A., in persona del legale
rappresentante pro tempore, Claudio Demozzi, Elena Dragoni e Corrado Di
Marino, rappresentati e difesi dagli avvocati Angelo Clarizia e Gianluigi
Malandrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Angelo Clarizia in Roma, via
Principessa Clotilde n. 2;

contro

Istituto di vigilanza sulle assicurazioni – Ivass – in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola
Gentile, Dario Adolfo Maria Zamboni e Antonella Altomonte, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Roma, via
del Quirinale 21;

nei confronti

Roberto Soldati, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

in parte qua, del Regolamento Ivass n. 40/2018 del 2.8.2018 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino e sito Ivass.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ivass;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 febbraio 2023 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Sindacato nazionale agenti di assicurazione (SNA) e i signori Claudio Demozzi, Elena Dragoni e Corrado Di Marino, agenti di assicurazione iscritti nel registro unico degli intermediari di cui all'art. 109, n. 1, lettera a) del codice delle assicurazioni private, impugnano alcune disposizioni contenute nel regolamento Ivass n. 40 del 2 agosto 2018.

I ricorrenti articolano sei motivi di ricorso, ciascuno riferito a una specifica previsione regolamentare, articolando diverse censure di violazione di legge.

Ivass, costituita in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

All'udienza del 21 febbraio 2023, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato e va respinto.

Con il primo motivo di doglianza, i ricorrenti lamentano *“Illegittimità dell'art. 4 n. 3 lettera a), in combinato con l'art. 30 n. 1 lettera c), per violazione degli art.li 106-113-114 del Codice delle Assicurazioni, dell'art. 22 comma 10 del Dl. 179/2012 convertito nella legge n. 221/2012”*.

Essi rappresentano come il combinato disposto dell'art. 4, n. 3, lettera a) del regolamento – laddove stabilisce che *“nelle Sezioni A, B, D e F, del Registro sono indicati gli intermediari temporaneamente non operanti, mediante evidenza :....a) degli iscritti che non hanno in corso incarichi di distribuzione o che non hanno assolto, l'adempimento dell'obbligo di stipulazione del contratto di assicurazione della responsabilità civile di cui all'articolo 11”* – e del successivo art. 30, n. 1 lett. c – a norma del

quale l'Ivass procede alla cancellazione *“in caso di mancato esercizio dell'attività, senza giustificato motivo, per oltre tre anni, a seguito dell'accertamento del relativo presupposto”* – introdurrebbe illegittimamente il principio per cui un agente assicurativo che non abbia in corso incarichi di distribuzione possa essere dichiarato inoperativo, così che lo stesso, dopo tre anni, debba essere cancellato dal registro unico degli intermediari (Rui).

A tal fine i ricorrenti affermano che gli artt. 106, 108, 109, comma 2, lett. a), 110 e 113, comma 1, lett. c) del codice sulle assicurazioni private disciplinerebbero l'iscrizione al Rui e la titolarità di un incarico agenziale rilasciato da una compagnia assicuratrice come fenomeni tra loro indipendenti e non legati da alcun rapporto di presupposizione e/o pregiudizialità.

Le due previsioni regolamentari censurate sarebbero pure in contrasto con le leggi Bersani nn. 248/2006 e 40/2007, che hanno vietato l'esclusiva nei rapporti tra imprese e agenti di assicurazione, e con l'art. 22 del d.l. n.179/2012, convertito in legge n. 221/2012, che, al dichiarato fine di ampliare l'offerta di prodotti assicurativi attraverso l'attività degli intermediari iscritti al Rui, ha stabilito la facoltà di questi ultimi di proporre e collocare sul mercato polizze mediante forme di collaborazione tra gli intermediari stessi.

Proprio quest'ultima disposizione avrebbe ulteriormente ampliato le facoltà operative degli intermediari assicurativi, atteso che la previsione secondo cui gli intermediari possono offrire ai clienti le polizze trattate da altri intermediari *“anche mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati?”* postula necessariamente che si possa essere iscritti al Rui anche se si opera solo a mezzo di collaborazioni e dunque senza essere titolari in proprio di mandati.

Le disposizioni censurate sarebbero pure in contrasto con l'art. 113 del c.a.p., il quale subordina la reiscrizione al registro alla mera proposizione di una domanda, corredata dal pagamento del contributo di vigilanza e alla stipula di una polizza di assicurazione di RC professionale, senza menzionare la necessaria titolarità di un mandato agenziale da parte di compagnie.

L'interpretazione propugnata da essi ricorrenti, inoltre, sarebbe più in linea con il d.lgs. n. 68 /2018, che ha rafforzato il profilo, già espresso nel previgente art. 106 del Codice delle Assicurazioni, dell'intermediazione assicurativa intesa anche quale “*consulenza al cliente*”, con l'art. 119 ter del c.a.p., che riconosce la facoltà per il distributore assicurativo di svolgere attività di consulenza anche senza che ne consegua la conclusione di contratti assicurativi, e con il successivo art. 120 bis, che ammette per tutti i distributori assicurativi, il diritto a percepire “*un onorario corrisposto direttamente dal cliente*”, per la suddetta attività.

La prospettazione non può essere condivisa.

Come condivisibilmente evidenziato dalla difesa di Ivass, la necessità che gli agenti di assicurazione siano muniti di un mandato di agenzia discende dalla stessa definizione normativa contenuta nell'art. 109, del d.lgs. 209/2005, che nel definire le sezioni in cui è articolato il registro degli intermediari assicurativi, prevede al comma 2, lettera a, che “*nel registro sono iscritti in sezioni distinte: 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*”, inequivocamente richiedendo, in tale modo, l'esistenza di un contratto di mandato.

Il detto art. 109, comma 2, dopo aver individuato gli operatori iscritti nelle ulteriori sezioni, stabilisce ancora, in fine, che “*Non è consentita la contemporanea iscrizione dello stesso intermediario in più sezioni del registro*”.

Ne discende che, come recentemente ribadito dalla giurisprudenza, anche dalla sezione, “*la “categorizzazione” prevista dall'art. 109 CAP si pone in linea con l'esigenza di graduare a fini di vigilanza le rispettive responsabilità nei confronti del pubblico e utilizza a tal fine “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”* (cfr., da ultimo, Tar Lazio, Roma, sez. II ter, 18 gennaio 2023, n. 896).

Alla luce di tale inequivoco dato di diritto positivo vanno dunque lette le ulteriori disposizioni contenute nel medesimo decreto legislativo e invocate

dalla ricorrente, dovendo evidentemente escludersi la correttezza di un'operazione ermeneutica (sottesa alla complessiva trama argomentativa articolata in gravame) che non tenga conto di un criterio di necessaria lettura unitaria e sistematica di un unico testo normativo e che pretenda di interpretare singole disposizioni del d.lgs. 209/2005 senza tener conto delle altre.

Sempre alla luce di quanto stabilito nell'art. 109, comma 2, lett. a), va pure interpretata la disposizione introdotta dall'art. 22, comma 10 del d.l. 179/2012, convertito dalla legge 221/2012 (a norma del quale *“Al fine di favorire il superamento dell'attuale segmentazione del mercato assicurativo ed accrescere il grado di libertà dei diversi operatori, gli intermediari assicurativi di cui al comma 2, lettere a), b), d), dell'articolo 109 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, nonché quelli inseriti nell'elenco annesso al registro degli intermediari medesimi ex articolo 33, comma 2 del regolamento ISVAP n. 5/06, possono adottare forme di collaborazione reciproca nello svolgimento della propria attività anche mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati”*), dovendosi, di conseguenza, ritenere che le varie forme di collaborazione reciproca previste dalla norma debbano avvenire nel rispetto della categorizzazione contenuta nel citato art. 109.

Inoltre, come condivisibilmente rilevato dalla difesa del resistente Istituto, l'utilizzo dell'espressione *“anche mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati”*, lungi da avere il preteso effetto abrogante della definizione di agente assicurativo contenuta nell'art. 109, comma 2, lett. a), proprio in ragione dell'utilizzo dell'aggettivo *“rispettivi”*, presuppone, anziché escludere, la titolarità del mandato da parte di tutti i partecipanti alla collaborazione.

L'esigenza di non annullare le differenze sottese alla categorizzazione contenuta nell'art. 109, è del resto confermata dallo stesso comma 10 del citato art. 22, il quale, a tutela della trasparenza delle informazioni fornite al consumatore, dispone che *“Detta collaborazione è consentita sia tra intermediari iscritti nella medesima sezione del registro o nell'elenco a questo annesso, sia tra di loro reciprocamente, a condizione che al cliente sia fornita, con le modalità e forme previste nel*

Codice delle assicurazioni private e sui regolamenti attuativi, una corretta e completa informativa in relazione al fatto che l'attività di intermediazione viene svolta in collaborazione tra più intermediari, nonché l'indicazione dell'esatta identità, della sezione di appartenenza e del ruolo svolto dai medesimi nell'ambito della forma di collaborazione adottata”.

Da una necessaria lettura sistematica delle disposizioni sopra riportate, discende, dunque, che la legittimità della collaborazione tra due intermediari iscritti nella sezione A del Rui (agenti) presuppone che entrambi siano registrati in tale sezione - possedendone i requisiti di iscrizione e di permanenza, tra le quali il possesso di mandato - e svolgano l'attività corrispondente a quella di agente di assicurazione.

La chiara dizione dell'art. 109, comma 2, lett. a) - a norma del quale l'agente di assicurazione, agendo “*in nome e per conto*” di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione deve essere mandatario della stessa - priva pure di rilievo il fatto che l'esistenza di un mandato non compaia tra i requisiti per l'iscrizione delle persone fisiche nella sezione A del Rui, atteso che una espressa previsione in tal senso sarebbe stata ripetitiva di un requisito già posto da altra norma del medesimo provvedimento normativo.

I requisiti dell'iscrizione al Rui nella sezione A e del conseguimento di un mandato di agenzia, di conseguenza, non sono reciprocamente indipendenti, come preteso in ricorso, ma cumulativi, secondo una successione cronologica per cui il primo requisito deve essere acquisito antecedentemente al secondo e il secondo può essere temporaneamente perso per un periodo massimo di tre anni, decorso il quale, in assenza di assunzione di un nuovo incarico agenziale, ai sensi dell'art. 113, comma 1, lett. c), c.a.p., è cancellato d'ufficio, salvo che ricorra un giustificato motivo.

Diversamente opinando diventerebbero estremamente labili e fumosi i confini tra la sezione A e le sezioni B ed E del Rui, come disegnate dallo stesso art. 109.

La corrispondente previsione regolamentare, di conseguenza, è pure funzionale a una corretta informazione del cliente – consumatore.

Quanto poi alla pretesa autonomia conferita dagli artt. 106 e 108 del c.a.p. all'attività consulenziale, deve rilevarsi come la stessa risulti in realtà disciplinata, dalle norme invocate, come attività preparatoria e finalizzata alla conclusione di un contratto e non come attività a sé stante, ciò che vale pure per la previsione di cui all'art. 119 –ter, che disciplina, come da rubrica, l'oggetto della consulenza e le norme *“per le vendite senza consulenze”* (e non per le consulenze senza vendite), e per quella contenuta nell'art. 120 bis del c.a.p., contenente norme generali in tema di trasparenza delle assicurazioni, disposizioni che, proprio perché riferibili a tutti gli intermediari, presuppongono e non mutano, per i diversi tipi di intermediari assicurativi, i requisiti base stabiliti dall'art. 109.

Con il secondo motivo di doglianza, i ricorrenti lamentano *“Illegittimità dell'art. 4 n. 3 lettera c), per contrasto con la previsione dell'art. 109 del Codice delle Assicurazioni e dell'art. 22 comma X della Legge n. 221/2012”*.

Essi sostengono che la previsione di cui all'art. 4, n. 3, lettera c) del regolamento impugnato – laddove, con previsione analoga a quella esaminata nel motivo precedente prevede, stabilisce anche per gli intermediari iscritti nella sezione D del Rui, l'individuazione di intermediari temporaneamente non operanti – presenterebbe profili di criticità analoghi a quelli già denunciati.

La censura, come eccepito da Ivass, è inammissibile per carenza di interesse, atteso che i soggetti asseritamente lesi dalla previsione sono quelli iscritti nella sezione D del Rui – banche e altri intermediari finanziari – la tutela dei quali è estranea agli scopi del ricorrente sindacato e agli agenti assicurativi ricorrenti in proprio.

Con il terzo motivo di ricorso i ricorrenti, lamentando *“Illegittimità dell'art. 42 n. 3 lettere a) e c) per contrasto con l'art. 22 comma X, del DL 179/2012 convertito nella Legge n. 221/2012”* censurano la previsione di cui all'art. 42 n. 3 lettere a)

e c), laddove stabilisce che *“Possono instaurare rapporti di collaborazione orizzontale: a) gli intermediari iscritti nella sezione A del 18 Registro, a condizione che abbiano assolto l’obbligo di stipulazione del contratto di assicurazione della responsabilità civile di cui all’articolo 11 e abbiano in corso uno o più incarichi di distribuzione....c) gli intermediari iscritti nella Sezione D del Registro, a condizione che abbiano in corso uno o più incarichi di distribuzione”*.

Il motivo, con il quale i ricorrenti tornano a sostenere l’illegittimità delle norme che sanciscono la necessaria titolarità di mandato rilasciato da parte di compagnie assicuratrici sia per gli agenti assicurativi sia per le banche, è in parte infondato – nella parte in cui si riferisce agli agenti, per le ragioni già esposte nell’esame del primo motivo di ricorso – e in parte inammissibile per carenza di interesse – nella parte in cui si riferisce alle banche.

Con il quarto motivo di doglianza i ricorrenti lamentano *“Illegittimità dell’art. 42 n. 6 per contrasto con le norme del Codice delle Assicurazioni e con il citato art. 22 comma X, della Legge n. 221/2012”*.

Essi ritengono che l’art. 42, n. 6, del regolamento – a norma del quale *“non configurano rapporti di collaborazione orizzontale quelli instaurati tra iscritti nelle Sezioni A e B del Registro, quando gli stessi siano stati ratificati dall’impresa con autorizzazione all’incasso dei premi ai sensi dell’articolo 118 del Codice”* – sarebbe in contrasto con il citato art. 22, comma 10, oltre che con l’art. 118 del c.a.p.

La prospettazione non può essere condivisa.

Come compiutamente evidenziato dalla difesa del resistente, gli accordi tra agenti e broker ratificati dall’impresa ai sensi dell’art. 118 del c.a.p. sono accordi diversi da quelli che danno vita ai rapporti di collaborazione orizzontale disciplinati dall’art. 22, comma 10, della Legge n. 221/2012.

E infatti, ai sensi di tale ultima disposizione, le collaborazioni orizzontali, intervengono tra *“gli intermediari assicurativi di cui al comma 2, lettere a), b), d), dell’articolo 109 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, nonché quelli inseriti nell’elenco annesso al registro degli intermediari medesimi ex articolo 33, comma 2 del regolamento ISVAP n. 5/06”* e, dunque, *“solo”* tra intermediari.

A tale tipologia di accordi non possono essere ricondotti quelli di cui all'art. 42 n. 6 dell'impugnato regolamento, che essendo stati stipulati ai sensi dell'art. 118 del c.a.p., si configurano come trilateri, prevedendo la partecipazione, oltre che di "intermediari", anche di compagnie assicuratrici, circostanza che li pone fuori dal perimetro operativo dell'invocato art. 22.

Con il quinto motivo di doglianza i ricorrenti lamentano "Illegittimità dell'art. 26 n.1/art.27 n. 1, del Regolamento per violazione dell'art. 1 comma 1 lett.cc-septies e dell'art. 109 e 109 bis n. 5 del Codice delle Assicurazioni", censurando la previsione di cui agli artt. art. 26, n. 1 e 27, secondo cui gli intermediari – sia persone fisiche sia società, che operano in qualità di intermediari assicurativi a titolo accessorio su incarico di una o più imprese di assicurazioni – per ottenere l'iscrizione nella sezione F del Registro, debbono operare "su incarico di una o più imprese di assicurazione".

Tanto farebbe venir meno, a giudizio dei ricorrenti, lo stesso concetto di intermediario accessorio, in violazione di quanto previsto dall'art. 109 bis n. 5 del c.a.p., che prevederebbe espressamente che gli intermediari a titolo accessorio di cui alla lettera F del Registro, possano invece svolgere la propria attività anche semplicemente su incarico di un altro intermediario "principale".

La doglianza va respinta.

L'art. 109, comma 2, lettera f, del c.a.p. prevede che nel Rui siano iscritti in apposita sezione "gli intermediari assicurativi a titolo accessorio, come definiti dall'articolo 1, comma 1, lettera cc-septies)".

Tale ultima disposizione stabilisce che è "intermediario assicurativo a titolo accessorio: qualsiasi persona fisica o giuridica, diversa da uno dei soggetti di cui alla lettera d), comma 2, dell'articolo 109, che avvii o svolga a titolo oneroso l'attività di distribuzione assicurativa a titolo accessorio, nel rispetto delle seguenti condizioni:

- 1) l'attività professionale principale di tale persona fisica o giuridica è diversa dalla distribuzione assicurativa;
- 2) la persona fisica o giuridica distribuisce soltanto determinati prodotti assicurativi, complementari rispetto ad un bene o servizio;

3) i prodotti assicurativi in questione non coprono il ramo vita o la responsabilità civile, a meno che tale copertura non integri il bene o il servizio che l'intermediario fornisce nell'ambito della sua attività professionale principale”.

Dalla mera lettura delle citate disposizioni emerge come la caratteristica dell'accessorietà è collegata dal legislatore alla minor rilevanza che l'attività di distribuzione assicurativa rivesta rispetto ad altra (diversa) attività professionale svolta dall'intermediario come “*principale*” e all'ulteriore carattere della “*complementarità*” del prodotto assicurativo proposto rispetto al bene o servizio oggetto dell'attività principale svolta dall'operatore economico.

L'affermazione contenuta in ricorso e secondo cui la natura accessoria dell'attività vada desunta dal fatto che la stessa acceda all'attività di altro intermediario assicurativo “*principale*” è quindi priva di fondamento normativo.

Il regime applicabile agli intermediari assicurativi a titolo accessorio è poi contenuto nell'art. 109 bis, che al primo comma prevede che “*1. L'intermediario assicurativo a titolo accessorio, di cui alla sezione del registro prevista all'articolo 109, comma 2, lettera f), agisce su incarico di una o piu' imprese di assicurazione. Laddove sia una persona fisica e' tenuto ad osservare i requisiti di cui all'articolo 110, commi 1 e 3. Nell'ipotesi in cui sia una persona giuridica rispetta i requisiti di cui all'articolo 112, commi 1, 2 e 3*”.

Le disposizioni regolamentari censurate, nella parte in cui prevedono che l'intermediario assicurativo a titolo accessorio agisce su incarico di una o più imprese di assicurazione per iscriversi alla sezione F del Rui, di conseguenza, si limitano a richiamare la previsione contenuta nella norma di rango primario.

L'invocato comma 5 della medesima disposizione, per contro, è volto a disciplinare la diversa ipotesi in cui – agendo gli intermediari assicurativi a titolo accessorio su incarico di altro intermediario di cui alle sezioni del registro previste all'articolo 109, comma 2, lettere a), b) o d) – gli stessi, essendo soggetti alle norme applicabili agli addetti all'attività di

intermediazione iscritti alla sezione del registro di cui al comma 2, lettera e) del citato articolo 109, vanno, appunto, iscritti nella sezione E, anziché nella sezione F del Rui.

La norma, di conseguenza, disciplina una fattispecie autonoma rispetto a quella contenuta nel primo comma e trasfusa nell'impugnata previsione regolamentare, alla quale non può in alcun modo esser sovrapposta.

Con il sesto motivo di ricorso, i ricorrenti, lamentando *“Illegittimità dell’art. 31 n. 3 del Regolamento per contrasto con la previsione dell’art. 114 n. 1 e 4 del Codice delle Assicurazioni”*, impugnano la disposizione contenuta all’art. 31, comma 3, regolamento 40/2018, laddove subordina la reinscrizione dell’intermediario assicurativo cancellato dal Rui per radiazione al superamento della prova d’idoneità di cui all’art. 84 dello stesso regolamento in data successiva all’adozione del provvedimento di radiazione.

La censura, come eccepito da Ivass, è inammissibile per carenza di interesse, atteso che i ricorrenti persone fisiche non hanno rappresentato di trovarsi nella condizione disciplinata dalla previsione impugnata, mentre il Sindacato, con riferimento a tale specifica previsione, non risulta agire a tutela di interessi giuridicamente riferibili all’intera categoria rappresentata, bensì in favore dei soli agenti assicurativi eventualmente radiati, virtualmente in contrasto con quelle di altri iscritti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali, liquidate in complessivi € 3.000,00 (tremila/00);

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Maria Rosaria Oliva, Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO