Assicurativo.it

# Tar Lazio: il ricorso di ANIA contro il regolamento isvap 5 del 2006 , ricorso 11/2007

*di Spataro*

*Ricorso proposto da Isvap*

*del 2007-06-26 su Assicurativo.it, oggi e' il 20.05.2024*

N. Reg. Sent.
N. 11/2007 Reg. Ric.
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, composto
dai signori:
Pasquale de Lise Presidente
Antonino Savo Amodio Consigliere
Mario Alberto di Nezza Primo referendario rel.
ha pronunciato la seguente
SENTENZA
sul ricorso n. 11/2007 R.g. proposto
da
Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici â€“ ANIA; Allianz
Subalpina s.p.a.; Antoniana Veneta Popolare Assicurazioni s.p.a. -
Antonveneta Assicurazioni; Antoniana Veneta Popolare Vita s.p.a. -
Antonveneta Vita; Arag Assicurazioni Rischi Automobilistici e Generali
s.p.a.; Arca Assicurazioni S.p.A.; Assicuratrice Italiana Danni S.p.A.;
Assicuratrice Italiana Vita S.p.A.; Assicurazioni Generali s.p.a.;
Assicurazioni Rischi Agricoli VMG 1857 S.p.A. - ARA 1857; Assimoco
s.p.a. Compagnia di Assicurazioni e Riassicurazioni â€“ Movimento
Cooperativo; Assitalia â€“ Le Assicurazioni d'Italia s.p.a.; Augusta
Assicurazioni s.p.a.; Augusta Vita s.p.a.; Aurora Assicurazioni s.p.a. (giÃ
Winterthur Assicurazioni s.p.a. societÃ  incorporante di Meieaurora s.p.a.);
Aviva s.p.a.; Aviva Assicurazioni s.p.a.; Aviva Italia s.p.a.; Aviva Life
2
s.p.a.; Aviva Previdenza s.p.a.; Aviva Vita s.p.a.; AXA Assicurazioni s.p.a.;
Bernese Assicurazioni s.p.a.; Bernese Vita s.p.a.; BNL Vita Compagnia di
Assicurazione e Riassicurazione s.p.a.; BPU Assicurazioni s.p.a.; BPU
Assicurazioni Vita s.p.a.; Cardif Assicurazioni s.p.a.; Carige R.D.
Assicurazioni e Riassicurazioni s.p.a.; Carige Vita Nuova s.p.a.; CBA Vita
s.p.a.; Centrovita Assicurazioni s.p.a.; Chubb Insurance Company of Europe
s.a. Rappresentanza Generale per l'Italia; Compagnia di Assicurazione di
Milano s.p.a.; Compagnia Assicuratrice Unipol s.p.a.; Compagnia Italiana di
Previdenza, Assicurazioni e Riassicurazioni s.p.a. - Italiana Assicurazioni;
Creditras Assicurazioni s.p.a.; Creditras Vita s.p.a.; Europ Assistance Italia
s.p.a.; Europ Assistance Warranty s.p.a.; Eurovita Assicurazioni s.p.a.; Fata
Assicurazioni s.p.a. â€“ Fondo Assicurativo tra Agricoltori di Assicurazioni e
Riassicurazioni; Fondiaria SAI s.p.a.; Generali Vita s.p.a.; Genialloyd
SocietÃ  per Azioni di Assicurazioni; Gerling Konzern Allgemeine
Versicherungs Aktiengesellschaft; Groupama Assicurazioni s.p.a.;
Groupama Vita s.p.a.; HDI Assicurazioni s.p.a.; Helvetia Compagnia
Svizzera d'Assicurazioni s.a. Rappresentanza generale e Direzione per
l'Italia; INA Vita s.p.a.; Intesa Vita s.p.a.; ITAS Assicurazioni s.p.a.; ITAS
Istituto Trentino-Alto Adige per assicurazioni, societÃ  mutua di
assicurazioni; ITAS Vita s.p.a.; L.A. Vita s.p.a.; La Piemontese
Assicurazioni s.p.a.; La Piemontese Vita s.p.a.; La Venezia Assicurazioni
s.p.a.; Liguria â€“ SocietÃ  di Assicurazioni s.p.a.; Liguria Vita s.p.a.; Lloyd

Adriatico s.p.a.; Mediolanum Assicurazioni s.p.a.; Mediolanum Vita s.p.a.; Mondial Assistance Italia s.p.a.; Montepaschi Assicurazioni Danni s.p.a.; Montepaschi Vita s.p.a.; National Suisse Compagnia Italiana di
3
Assicurazioni s.p.a.; National Suisse Vita Compagnia Italiana di Assicurazioni s.p.a.; Poste Vita s.p.a.; RAS Tutela Giudiziaria s.p.a. Compagnia di Assicurazioni; RB Vita s.p.a.; Rem Assicurazioni s.p.a.; Risparmio Assicurazioni s.p.a.; Riunione Adriatica di SicurtÃ  â€“ RAS s.p.a.; SASA Assicurazioni Riassicurazioni s.p.a.; SocietÃ  Reale Mutua di Assicurazioni; Toro Assicurazioni s.p.a.; Toro Targa 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.; tutte in persona dei rispettivi rappresentanti, rappresentate e difese dagli avv.ti Francesco Gianni, Mario Sanino, Piero Fattori e Antonio Lirosi, elettivamente domiciliate presso lo studio Gianni, Origoni, Grippo & Partners in Roma, Via Quattro Fontane n. 20
contro
l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo â€“ Isvap, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato
e nei confronti di
Conforti & C. Servizi assicurativi s.a.s., in persona del legale rappresentante p.t., n.c.
con l'intervento di
Sindacato nazionale agenti di assicurazione, in persona del presidente e legale rappresentante p.t. Tristano Ghionni Denni, il quale agisce anche in proprio, nella sua qualitÃ  di agente professionale iscritto all'Albo nazionale degli agenti di assicurazione, rappresentati e difesi dagli avv.ti prof. Vittorio Angiolini, prof. Piergiovanni Alleva, Giovanni Camillo Simonetti e prof.
4
Amos Andreoni, elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bergamo n. 3
per l'annullamento
del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006, pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 247 del 23 ottobre 2006, avente ad oggetto 'Disciplina dell'attivitÃ  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' (di seguito 'Regolamento'), nonchÃ© 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.
Visto il ricorso con i relativi allegati;
visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
visti gli atti tutti della causa;
sentiti alla pubblica udienza del 21 marzo 2007, relatore il dott. Mario Alberto di Nezza, gli avv.ti Lirosi, Sanino, Fattori, Simonetti e l'avv. dello Stato E. Arena;
ritenuto e considerato quanto segue in fatto e in diritto:
FATTO
Con ricorso ritualmente istaurato l'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e le suindicate aziende assicuratrici hanno impugnato il regolamento n. 5 del 16 ottobre 2006 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 23 ottobre 2006), con cui l'Istituto per la vigilanza
5
sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) ha delineato la 'disciplina dell'attivitÃ  di intermediazione assicurativa e riassicurativa di cui al titolo IX (intermediari di assicurazione e di riassicurazione) e di cui all'articolo 183 (regole di comportamento) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private'.
A sostegno del gravame gli istanti hanno denunciato i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili.
Costituitasi in resistenza l'amministrazione e gli interventori in epigrafe, depositate dalle parti ulteriori memorie, alla suindicata udienza di discussione la causa Ã¨ stata infine trattenuta in decisione.
DIRITTO
1. Il gravame ha ad oggetto il regolamento n. 5 del 2006 con cui l'Isvap ha dato attuazione al Titolo IX, 'intermediari di assicurazione e riassicurazione', e all'art. 183, 'regole di comportamento', del d.lgs. 7

settembre 2005, n. 209, recante il 'Codice delle assicurazioni private' (di seguito, Codice).
Ai fini della migliore comprensione della controversia Ã¨ opportuno illustrare sinteticamente la disciplina di rango primario, che, imperniata sulla individuazione delle funzioni di vigilanza dell'AutoritÃ  di settore, costituisce sviluppo dei principi dettati dalla direttiva 2002/92/CE sulla intermediazione assicurativa.
Analogamente a quanto accade in altri ambiti della intermediazione finanziaria (cfr. Testo unico bancario e Testo unico della finanza), anche nel settore assicurativo le funzioni di vigilanza sono identificate in chiave finalistica (ciÃ² che costituisce il portato delle concezioni prevalenti in
6
materia di regulation): l'art. 3 del Codice stabilisce infatti che la vigilanza deve avere 'per scopo la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e la trasparenza e la correttezza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari e degli altri operatori del settore assicurativo, avendo riguardo alla stabilitÃ , all'efficienza, alla competitivitÃ  ed al buon funzionamento del sistema assicurativo, alla tutela degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative, all'informazione ed alla protezione dei consumatori'.
Questa disposizione, oltre a segnalare, attraverso il riferimento alla 'sana e prudente gestione' delle imprese assicurative e riassicurative, la peculiaritÃ  delle relative attivitÃ  imprenditoriali e la necessitÃ  che sia in primo luogo assicurata la 'stabilitÃ ' di aziende, come quelle in parola, che raccolgono risparmio tra il pubblico (e piÃ¹ in generale operano nei mercati finanziari), delinea sinteticamente i criteri cui deve ispirarsi la vigilanza, evidenziando al contempo alcuni parametri tra l'altro idonei a orientare in ottica sistematica l'interpretazione della complessa disciplina di dettaglio.
CosÃ¬, con riferimento agli intermediari, essa impone in particolare il rispetto degli obblighi di 'trasparenza' e di 'correttezza dei comportamenti', avuto riguardo 'alla tutela degli assicurati' (e degli altri aventi diritto) e alla 'informazione' e 'protezione dei consumatori'.
Il successivo art. 5, attribuite all'Isvap 'le funzioni di vigilanza sul settore assicurativo mediante l'esercizio dei poteri di natura autorizzativa, prescrittiva, accertativa, cautelare e repressiva' previsti dalle disposizioni del Codice, demanda altresÃ¬ a tale AutoritÃ  il potere di adottare 'ogni regolamento necessario per la sana e prudente gestione delle imprese o per
7
la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati ed allo stesso fine rende nota ogni utile raccomandazione o interpretazione' (2Â° comma), stabilendo che il relativo procedimento sia rispettoso delle regole sancite dall'art. 191, 4Â° e 5Â° comma (art. 9, 2Â° comma; su tali regole, v. infra, punto 1.3).
1.1. Il Titolo IX del Codice Ã¨ dedicato, appunto, agli 'intermediari'.
Definita l''intermediazione assicurativa e riassicurativa' come l'attivitÃ  consistente 'nel presentare o proporre prodotti assicurativi e riassicurativi o nel prestare assistenza e consulenza finalizzate a tale attivitÃ  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' (art. 106), all'art. 109 il Codice provvede a istituire un 'registro' ('degli intermediari assicurativi e riassicurativi'; in breve, Registro), articolato in distinte sezioni, l'iscrizione nel quale Ã¨ condizione - necessaria, alla luce dell'espressa riserva stabilita dalla norma - per l'esercizio delle specifiche attivitÃ  ivi previste (alla fonte regolamentare Ã¨ demandata la disciplina delle modalitÃ  di 'formazione' e di 'aggiornamento').
PiÃ¹ in dettaglio, il Codice individua cinque categorie di soggetti (art. 109, 2Â° comma):
a) gli agenti di assicurazione, ossia gli 'intermediari che agiscono in nome o per conto di una o piÃ¹ imprese di assicurazione o di riassicurazione' (sez. A);
b) i mediatori di assicurazione o di riassicurazione o broker, quali 'intermediari che agiscono su incarico del cliente e senza poteri di
8
rappresentanza di imprese di assicurazione o di riassicurazione' (sez. B);
c) i produttori diretti, i quali, anche in via sussidiaria rispetto all'attivitÃ  svolta a titolo principale, 'esercitano l'intermediazione assicurativa nei rami vita e nei rami infortuni e malattia per conto e sotto la piena responsabilitÃ  di un'impresa di assicurazione e che operano senza obblighi di orario o di risultato esclusivamente per l'impresa medesima' (sez. C);

d) le banche autorizzate, gli intermediari finanziari inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico bancario, le societÃ  di intermediazione mobiliare autorizzate, la societÃ  Poste Italiane - Divisione servizi di bancoposta (sez. D);
e) i soggetti addetti all'intermediazione, 'quali i dipendenti, i collaboratori, i produttori e gli altri incaricati degli intermediari iscritti alle sezioni di cui alle lettere a), b) e d) per l'attivitÃ  di intermediazione svolta al di fuori dei locali dove l'intermediario opera' (sez. E).
L'articolo in esame, che consente altresÃ¬ l'iscrizione di agenti e broker persone fisiche, 'abilitati ma temporaneamente non operanti, per i quali l'adempimento dell'obbligo di copertura assicurativa [â€¦] Ã¨ sospeso sino all'avvio dell'attivitÃ ' (3Â° comma), sancisce inoltre un generale divieto di 'contemporanea iscrizione' dello stesso soggetto in piÃ¹ sezioni (2Â° comma, cpv.).
Gli artt. 110, 111 e 112 contemplano i requisiti per l'iscrizione rispettivamente delle persone fisiche, dei produttori diretti e delle societÃ . Quanto agli enti societari, l'art. 112 prevede, tra l'altro, che ai fini dell'inclusione nelle sezioni A, B ed E la societÃ  deve avere 'affidato la responsabilitÃ  dell'attivitÃ  di intermediazione ad almeno una persona fisica
9
iscritta nella sezione del registro al quale la medesima chiede l'iscrizione' (comma 2).
E la stessa disposizione impone alle societÃ  presenti nella sezione B di iscrivere, nella medesima sezione, anche il 'rappresentante legale' e, 'ove nominati', l'amministratore delegato e il direttore generale.
1.2. L'art. 183 Cod., contenuto nel Titolo XIII ('trasparenza delle operazioni e protezione dell'assicurato'), dÃ¨tta le 'regole di comportamento' delle imprese e degli intermediari 'nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti'.
Esso demanda all'Isvap l'adozione di disposizioni regolamentari 'relative alla determinazione delle regole di comportamento da osservare nei rapporti con i contraenti, in modo che l'attivitÃ  si svolga con correttezza e con adeguatezza rispetto alle specifiche esigenze dei singoli', con le quali: i) si tenga conto 'delle differenti esigenze di protezione dei contraenti e degli assicurati, nonchÃ© della natura dei rischi e delle obbligazioni assunte dall'impresa'; ii) si individuino 'le categorie di soggetti che non necessitano in tutto o in parte della protezione riservata alla clientela non qualificata'; iii) si determinino 'modalitÃ , limiti e condizioni di applicazione delle medesime disposizioni nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti di assicurazione dei rami danni, tenendo in considerazione le particolari caratteristiche delle varie tipologie di rischio'.
1.3. Nell'ambito della disciplina delle 'funzioni di vigilanza' dell'AutoritÃ  di settore (Tit. XIV), assume portata centrale l'art. 191, che per l'esercizio delle stesse richiede, ancora, l'adozione da parte dell'Isvap di 'norme regolamentari' concernenti un'ampia serie di materie (quali ad
10
esempio la correttezza della pubblicitÃ  e le regole di presentazione e di comportamento delle imprese e degli intermediari nell'offerta di prodotti assicurativi, gli obblighi informativi prima della conclusione e durante l'esecuzione del contratto, la verifica dell'adeguatezza delle procedure di gestione del rischio, l'adeguatezza patrimoniale, ivi compresa la formazione delle riserve tecniche, la copertura e la valutazione delle attivitÃ , la composizione e il calcolo del margine di solvibilitÃ  delle imprese di assicurazione e di riassicurazione; gli schemi di bilancio, il piano dei conti, le forme e le modalitÃ  di raccordo fra il sistema contabile ed il piano dei conti; ecc.).
Tali 'norme', contenute in atti che presentano significative somiglianze con le Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia (non a caso il 6Â° comma dell'art. 191 precisa che 'i regolamenti adottati dall'ISVAP sono fra loro coordinati e formano un'unica raccolta delle istruzioni di vigilanza'), ma anche con i regolamenti Consob, devono essere conformi 'al principio di proporzionalitÃ  per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari', 'coerenti con le finalitÃ  della vigilanza [â€¦]' e ispirate al perseguimento 'delle esigenze di competitivitÃ  e di sviluppo dell'innovazione nello svolgimento delle attivitÃ  dei soggetti vigilati' (3Â° comma).
A ulteriore presidio di questi obiettivi la legge delinea un particolare iter di adozione delle 'norme' in questione, prevedendo che l'Organo di vigilanza: a) dia corso a 'procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilitÃ  della normativa in preparazione e dei commenti

ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito Internet dell'Istituto'; ciÃ²
11
appare garantito dalla prescrizione che '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' (art. 191, 4Â° comma); b) possa richiedere, in ogni fase del procedimento, 'il parere del Consiglio di Stato'; c) si esprima 'pubblicamente sulle osservazioni ricevute, a seguito della procedura di consultazione, e sul parere eventualmente richiesto al Consiglio di Stato' (5Â° comma).
Valga infine ricordare che su questi profili Ã¨ intervenuto di recente l'art. 23 l. 28 dicembre 2005, n. 262 (legge sul risparmio), relativo ai 'procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali' di Banca d'Italia, Consob, Isvap e Covip.
Ai sensi di questa disposizione, i relativi provvedimenti 'devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono' e 'sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attivitÃ  delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori'.
Anche nella definizione del contenuto, le AutoritÃ  di vigilanza sono tenute al rispetto del 'principio di proporzionalitÃ , inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari'; a tal scopo, esse 'consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori'.
2. Tanto premesso, il Collegio ritiene che il gravame â€“ prospettante vizi
12
che attengono sia al procedimento di formazione del Regolamento sia ad alcune disposizioni in esso contenute - sia infondato nel merito, ciÃ² che permette di prescindere dall'apprezzamento delle eccezioni preliminari spiegate dalla difesa erariale (carenza di legittimazione attiva dell'Ania desunta dalla sussistenza di posizioni differenziate degli associati, e omessa integrazione del contraddittorio nei confronti di altre categorie di operatori quali gli agenti e gli 'addetti' all'attivitÃ  di intermediazione).
2.1. I primi due motivi attengono alla corretta esplicazione della potestÃ  di normazione secondaria.
2.1.1. Gli istanti si dolgono anzitutto della violazione dell'art. 191, 4Â° comma, Cod., in relazione a tempi e modi del procedimento di consultazione: oltre ad aver concesso un termine troppo breve per l'invio delle osservazioni (sino al 15 settembre 2006, a fronte della pubblicazione della bozza di regolamento sul sito internet dell'Istituto il 4 agosto 2006), per giunta coincidente con il tradizionale periodo feriale delle imprese e delle associazioni di categoria, l'Isvap non avrebbe ammesso forme di interlocuzione diverse dalla mera presentazione di osservazioni scritte, comprimendo in tal modo i diritti partecipativi degli interessati (n. I ric.).
Il motivo Ã¨ infondato.
Non solo, infatti, il Regolamento risulta esser stato adottato in ossequio alle indicate prescrizioni legislative (come si puÃ² agevolmente desumere dal raffronto degli adempimenti previsti dalla norma primaria e gli atti in concreto assunti dall'Isvap), ma il relativo procedimento si Ã¨ dimostrato pienamente idoneo al raggiungimento dello scopo partecipativo.
Ed invero, dagli atti di causa si evince come gli interessati â€“ nonostante
13
la pubblicazione della bozza sul solo sito internet dell'Isvap; la concessione di un termine asseritamente troppo breve; la coincidenza con il periodo feriale; e a prescindere dalla configurabilitÃ  di distinti profili di illegittimitÃ  per ciascuno di questi aspetti (basti solo dire che la resistente asserisce, incontestatamente, di aver tenuto conto anche delle osservazioni presentate oltre il termine finale) â€“ siano stati messi in condizione di interloquire ed abbiano ciÃ² fatto attraverso la presentazione di articolate deduzioni, talune delle quali accolte e recepite nel testo regolamentare (cfr. il documento Isvap denominato 'Esiti della pubblica consultazione' del 16 ottobre 2006); il che consente, sotto altro aspetto, di giudicare ininfluenti le argomentazioni con cui essi assumono che l'esigenza di evitare eventuali responsabilitÃ  per il tardivo recepimento della direttiva 2002/92/CE non potrebbe ridondare a loro danno.
2.1.2. L'altro profilo di critica attiene alla violazione delle disposizioni (art. 12, 1Â° comma, l. n. 229 del 2003; artt. 9, 2Â° comma, e 191, 4Â° comma, Cod.; art. 23 l. n. 262 del 2005) impositive dell'obbligo di allegare, al

momento dell'avvio della consultazione, 'i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione' (c.d. Air; v. in particolare art. 191, 4Â° comma, cit.).
La dimostrazione della sussistenza del vizio Ã¨ affidata a un ragionamento articolato in tre punti consequenziali.
I ricorrenti asseriscono anzitutto che l'Air - innovativo strumento consistente in una valutazione ex ante di provvedimenti di regolazione suscettibili di incidere significativamente sull'attivitÃ  delle imprese, al fine di evidenziarne pro e contra (una preventiva analisi costi/benefici
14
consentirebbe cioÃ¨ di individuare la migliore opzione regolatoria e in ogni caso di evitare scelte ingiustificatamente onerose per i destinatari) - sarebbe stata in generale estesa agli atti di regulation delle AutoritÃ  amministrative indipendenti dall'art. 12 l. n. 229 del 2003; nella specie, poi, essa sarebbe imposta dall'art. 191 Cod., la cui violazione non potrebbe non rivestire natura sostanziale.
In questa prospettiva, sarebbe da respingere la tesi â€“ sostenuta dall'Isvap â€“ della tacita abrogazione, ad opera dell'art. 23, 1Â° comma, l. n. 262 del 2005 cit. (v. supra 1.3), dell'art. 191, 4Â° comma, Cod., sia perchÃ© l'oggetto degli atti regolamentari previsti dalla c.d. legge sul risparmio dovrebbe intendersi limitato all'ambito di applicazione della legge stessa (laddove il Regolamento inciderebbe su aree affatto diverse), sia perchÃ© fonte del Regolamento sarebbero gli artt. 109, commi 1 e 6, e 191, 4Â° comma, del Codice.
E comunque, anche a voler seguire l'opinione dell'amministrazione, dovrebbe rilevarsi la violazione dell'art. 23 in parola, non avendo l'Isvap assolto al consistente obbligo motivazionale richiesto dalla norma (in assenza sia della enunciazione delle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono sia della relazione che ne illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attivitÃ  delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e risparmiatori).
Queste pur perspicue deduzioni non sono tuttavia condivisibili.
Rileva anzitutto il Collegio che l'art. 23 l. risparmio (emanata in epoca posteriore al Codice), individua precisamente, nel 1Â° comma, il proprio ambito applicativo, dispiegando i suoi effetti nei confronti dei
15
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'. La chiara dizione della norma induce a ritenere che non vi siano aree escluse dalla sua portata precettiva, sicchÃ© tutti i procedimenti diretti all'emanazione di provvedimenti normativi o generali delle AutoritÃ  di vigilanza, indipendentemente dal nomen juris (e fatti salvi quelli atti di auto-organizzazione), trovano in essa il relativo regime disciplinare.
Si tratta inoltre di una disciplina esclusiva, non sembrando giustificata l'opinione dei ricorrenti secondo cui i nuovi obblighi previsti (non si sostituirebbero ma) si aggiungerebbero a quelli individuati dalla normativa di settore; ciÃ² in quanto i due adempimenti contemplati dall'art. 23 â€“ gli atti di vigilanza devono essere: a) 'motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono'; b) 'accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attivitÃ  delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori' â€“ appaiono certamente idonei a soddisfare le esigenze avute di mira dalla legge.
In concreto, poi, il Regolamento non esibisce i denunciati profili di illegittimitÃ .
Vero Ã¨ che, come giustamente suggerito dai ricorrenti, l'invocata normativa primaria si ispira alla prassi comunitaria di trasfondere nei consideranda di regolamenti e direttive le ragioni di fondo delle scelte operate (prassi spiegabile alla luce della dimensione originariamente amministrativa degli organi comunitari e della attuale necessitÃ  di rendere
16
intelligibile a ordinamenti diversi una scelta sopranazionale unitaria); cosÃ¬ come Ã¨ condivisibile l'osservazione che tali premesse sono tanto piÃ¹ necessarie, in virtÃ¹ della loro intrinseca capacitÃ  di orientare l'interpretazione e l'applicazione delle norme cui accedono.
Il Collegio ritiene tuttavia che dalla corposa attivitÃ  di consultazione espletata, valutata unitamente al tenore del Regolamento, sia possibile desumere in modo inequivoco sia i principi di fondo del nuovo assetto regoaltorio sia le ragioni ispiratrici delle singole disposizioni, come attestato

dai riferimenti agli uni e alle altre contenuti nelle risposte alle molteplici e rilevanti questioni poste dagli interessati.
Si consideri infine che con l'introduzione, sempre ad opera dell'art. 23, dell'obbligo di revisione triennale della disciplina di vigilanza (3Â° comma: le AutoritÃ  di vigilanza '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'), il legislatore, ispirandosi al modello statunitense delle c.d. sunset laws, ha inteso 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 piÃ¹ opportune rimeditazioni).
Di qui, l'infondatezza del mezzo.
2.2. La restante parte dell'impugnativa attiene a specifiche disposizioni del Regolamento, la cui illegittimitÃ  viene prospettata sia in relazione a
17
singole norme del Codice sia per specifici profili di eccesso di potere (difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e falsitÃ  dei presupposti).
2.2.1. Il terzo e il quarto motivo pongono questioni strettamente connesse al divieto di iscrizione plurima sancito dal Codice (art. 109, 2Â° comma, cpv.: 'non Ã¨ consentita la contemporanea iscrizione dello stesso intermediario in piÃ¹ sezioni del registro'); essi sono perciÃ² suscettibili di trattazione congiunta.
Gli istanti assumono anzitutto l'illegittimitÃ  dell'art. 4, 4Â° comma, Reg., che consente ai soli agenti e addetti che operano 'al di fuori' dei locali dell'azienda, qualora intermedino in prodotti relativi al ramo responsabilitÃ  civile auto, di iscriversi nelle sezioni A ed E: la norma, in patente conflitto con il menzionato divieto di iscrizione plurima, non potrebbe infatti giustificarsi invocando la nuova disciplina in materia di plurimandato per il ramo r.c. auto, introdotta dall'art. 8, 2Â° comma, d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (conv. con l. 4 agosto 2006, n. 248), dal momento che questa disposizione avrebbe il piÃ¹ limitato effetto di colpire con la sanzione della nullitÃ  quelle clausole contrattuali (inerenti al mandato agenziale per prodotti del ramo r.c. auto) comportanti l'assunzione di un impegno in esclusiva da parte di un agente con una compagnia assicurativa (n. III ric.).
Il successivo mezzo riguarda invece l'art. 41, 3Â° comma, Reg., che conferisce ai soli agenti la possibilitÃ  di distribuire all'interno delle banche (e degli altri intermediari della sezione D) 'contratti non standardizzati' (la norma recita: 'la distribuzione di contratti assicurativi non standardizzati da parte degli intermediari di cui alla sezione D puÃ² essere effettuata esclusivamente all'interno dei locali di tali intermediari e a condizione che
18
le persone fisiche che distribuiscono i contratti [â€¦] siano iscritte nella sezione A del registro').
Anche questa scelta sarebbe in conflitto con la normativa primaria, posto che l'art. 119, 2Â° comma, Cod., si limiterebbe a delineare, in favore degli intermediari indicati nella sezione D, una mera alternativa del tutto coerente con il divieto di iscrizione plurima: essi potrebbero cioÃ¨ offrire non solo prodotti 'standardizzati', ma anche contratti 'non standardizzati' a condizione che ottengano l'iscrizione nella sezione A (previa cancellazione da quella di appartenenza). L'introduzione per via regolamentare di una 'fattispecie inedita, dai contorni [â€¦] difficilmente definibili', si tradurrebbe pertanto in un intervento manipolativo e additivo del dato legislativo, riguardando la clausola di salvezza prevista dal ridetto art. 119 proprio gli intermediari della sezione D.
Entrambe le doglianze sono infondate.
Ricorda il Collegio che la 'categorizzazione' prevista dall'art. 109 Cod., per quanto possa a un primo esame apparire in contrasto con le linee evolutive delle forme di intervento pubblico sui mercati finanziari, sempre piÃ¹ ispirate ai criteri della 'despecializzazione' e della 'liberalizzazione', costituisce tuttavia un punto qualificante del nuovo assetto della intermediazione assicurativa, ponendosi in linea con la duplice esigenza (su cui si sofferma ampiamente la parte pubblica) di dare evidenza della posizione specifica dell'intermediario in un dato momento storico (e di consentire cosÃ¬ la cessazione delle incertezze del passato) nonchÃ© di graduare a fini di vigilanza le sue responsabilitÃ  nei confronti del pubblico.
E correttamente la resistente sostiene che, in sede di redazione del
19

Codice, l'individuazione dell'appartenenza alle sezioni di cui all'art. 109 Cod. Ã¨ 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, perchÃ© volto a definire lo spazio operativo delle figure ivi previste.
In questa ottica, il ridetto divieto di iscrizione plurima assume il ruolo di regola caratterizzante del sistema, risultando l'attivitÃ  dell'intermediario inderogabilmente segnata dalla sezione nella quale Ã¨ iscritto (ferma restando, ovviamente, la libertÃ  degli operatori di transitare ad altra sezione, ove in possesso dei necessari requisiti).
Su questo quadro, e passando alla trattazione del primo profilo di critica, Ã¨ venuto a incidere il citato art. 8 d.l. n. 223 del 2006, che in dichiarata 'conformitÃ  al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli articoli 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della ComunitÃ europea' ha provveduto a vietare 'alle compagnie assicurative e ai loro agenti di vendita di stipulare nuove clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di imposizione di prezzi minimi o di sconti massimi per l'offerta ai consumatori di polizze relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilitÃ  civile auto'. La norma recide dunque i vincoli derivanti da clausole di esclusiva, permettendo agli agenti di offrire polizze assicurative di piÃ¹ imprese (c.d. plurimandato).
Si spiega allora la deroga (solo esplicitata) dal Regolamento nell'art. 4, 4Â° comma, che interviene appunto ad ampliare, attraverso la possibilitÃ  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
20
relativi al solo ramo responsabilitÃ  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 (ad esempio, nel caso in cui l'agente sia in attesa del conferimento del mandato da parte dell'impresa di assicurazioni; cfr., sul punto, gli 'Esiti della pubblica consultazione', pag. 17).
Tale facoltÃ  appare coerente con l'obiettivo, perseguito dal d.l. n. 223/06, della maggiore diffusione delle polizze r.c. auto, sicchÃ© Ã¨ nella sostanza corretta la tesi della resistente circa l'incidenza della normativa sopravvenuta sulla disciplina codicistica (anche se, da un punto di vista strettamente dogmatico, piÃ¹ che di 'abrogazione implicita' dell'art. 109 in parte qua si puÃ² parlare di deroga al divieto espresso dal 2Â° comma di questo articolo).
Di qui, l'infondatezza della doglianza.
NÃ© a miglior sorte va incontro la censura riguardante l'art. 41, 3Â° comma, Reg..
Valga in proposito ricordare che l'art. 109 Cod. ha ampliato il novero dei soggetti abilitati a svolgere l'intermediazione assicurativa, consentendo alle banche (e alle imprese finanziarie di cui all'art. 107 del Testo unico bancario), che in passato potevano solo agire solo quali procacciatori di affari stante la riserva di attivitÃ  in favore dei soli agenti e broker (ai sensi delle leggi n. 48 del 1979 e n. 792 del 1984), di stipulare direttamente polizze assicurative, purchÃ© di tipo standard; risultato che viene appunto raggiunto attraverso l'istituzione della sezione D.
21
Questo ampliamento non puÃ² perÃ² estendersi al di lÃ  del limite costituito dalla natura dei soggetti interessati, a ciÃ² ostando la lettera della legge e la sua ratio. Ne segue, ad esempio, che una banca non puÃ² ottenere l'iscrizione nella sezione A (agenti), perchÃ© ciÃ² le Ã¨ precluso dalla sua intrinseca 'qualitÃ  soggettiva' (secondo l'espressione utilizzata dall'amministrazione; v. i ridetti 'Esiti della pubblica consultazione', pagg. 57 ss.).
Viene cosÃ¬ smentita la tesi propugnata dagli istanti circa l'esistenza di un diritto delle imprese della sezione D di optare tra diverse sezioni del Registro a seconda delle rispettive scelte imprenditoriali.
Questa ricostruzione - come quella ulteriore che ritiene lecita una doppia evidenza degli operatori interessati (i quali potrebbero cioÃ¨ iscriversi contemporaneamente nelle sezioni A e D) â€“, pur trovando un aggancio testuale nella clausola di salvezza enunciata dall'art. 119 Cod., 2Â° comma (secondo periodo), a tenore del quale 'possono essere distribuiti' attraverso gli intermediari di cui alla sezione D, 'salvo iscrizione ad altra sezione del registro', esclusivamente i prodotti standardizzati, si pone tuttavia in contrasto con l'esatto senso delle norme in rilievo, palesato dalla lettura

sistematica che ne dÃ  l'Isvap: la riportata clausola di salvezza permette infatti che un 'addetto' operante all'interno dei locali della banca (o dell'intermediario ex sezione D), come tale non soggetto all'obbligo d'iscrizione nella sezione E, possa offrire, se iscritto nella sezione A, prodotti 'non standardizzati', non essendo di contro 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
22
ruolo di collaboratore proprio degli iscritti nella sezione E).
Ne segue che la censurata disposizione regolamentare Ã¨ coerente con le disposizioni primarie di riferimento, risultando parimenti idonea a perseguire gli scopi di protezione dei consumatori e di trasparenza sottesi al Codice (Ã¨ appena il caso di richiamare quanto ricordato dall'amministrazione circa la soddisfazione delle esigenze di corretta informazione alla clientela sulla peculiare funzione dell'agente 'interno' e sulle differenze tra costui e gli 'sportellisti' dell'intermediario finanziario attraverso l'informativa prevista dall'allegato 7 B Reg.).
2.2.2. L'ultimo motivo di gravame attiene all'art. 54 del Regolamento, concernente gli 'obblighi di separazione patrimoniale'.
Ai sensi dell'art. 117, 'i premi pagati all'intermediario e le somme destinate ai risarcimenti o ai pagamenti dovuti dalle imprese di assicurazione, se regolati per il tramite dell'intermediario, sono versati in un conto separato, del quale puÃ² essere titolare anche l'intermediario espressamente in tale qualitÃ , e che costituiscono un patrimonio autonomo rispetto a quello dell'intermediario medesimo' (1Â° comma); su tale conto separato, 'non sono ammesse azioni, sequestri o pignoramenti da parte di creditori diversi dagli assicurati e dalle imprese di assicurazione' (mentre 'sono ammesse le azioni da parte dei loro creditori ma nei limiti della somma rispettivamente spettante al singolo assicurato o alla singola impresa di assicurazione') e 'non operano le compensazioni legale e giudiziale', non potendo nemmeno essere 'pattuita la compensazione convenzionale rispetto ai crediti vantati dal depositario nei confronti dell'intermediario' (2Â° e 3Â° comma).
23
L'impugnata norma secondaria, attutativa dell'art. 117: a) specifica che i premi pagati sono 'versati in un conto corrente bancario o postale separato, intestato all'impresa o all'intermediario stesso espressamente in tale qualitÃ '; b) vieta l'effettuazione di 'versamenti temporanei dei premi e delle somme destinate ai risarcimenti [â€¦]' in conti correnti 'diversi dal conto corrente separato'; c) precisa, infine, che 'gli intermediari che operano per piÃ¹ imprese adottano procedure idonee a garantire, anche in sede di procedimenti esecutivi, l'attribuzione delle somme alle singole imprese preponenti e ai rispettivi assicurati' (2Â° comma).
Assumono i ricorrenti che l'istituzione di un solo conto corrente sarebbe in contrasto con la lettera e la ratio del citato art. 117 Cod., venendo prevista una modalitÃ  operativa difficilmente applicabile alle ipotesi di agente plurimandatario, alla luce dell'esigenza di differenziare le poste debitorie e creditorie afferenti a distinti rapporti agenziali. La norma regolamentare, cioÃ¨, pur perseguendo l'obiettivo di evitare la confusione col patrimonio dell'agente, lascerebbe tuttavia impregiudicata la possibilitÃ  che siano confusi i patrimoni delle diverse imprese assicurative, laddove sarebbe stato non solo piÃ¹ opportuno ma addirittura necessario identificare tanti conti quante sono le imprese per le quali l'agente opera. Sarebbe a tal fine del tutto insufficiente la prevista imposizione di evidenze contabili differenziate all'interno del conto unico, mentre si sarebbe dovuto istituire un vero e proprio patrimonio destinato, atto a limitare la portata dell'art. 2740 cod. civ..
Tanto premesso, il Collegio ritiene anzitutto di disattendere l'eccezione di inammissibilitÃ  della doglianza, implicitamente sollevata dalla difesa
24
erariale, che fa leva sulla recente introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 1351, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (l. finanziaria 2007), della facoltÃ  per gli intermediari (delle sezioni A, B e D) di essere esonerati dagli obblighi in esame qualora 'possano documentare in modo permanente con fideiussione bancaria una capacitÃ  finanziaria pari al 4 per cento dei premi incassati, con un minimo di euro 15.000' (art. 117, comma 3-bis, con cui si dÃ  attuazione alla facoltÃ  prevista dall'art. 4, par. 4, lett. b, dir. 2002/92/CE).
Ed invero, la possibilitÃ  prevista da questa disposizione, se puÃ² in effetti attenuare la pretesa lesivitÃ  della contestata norma regolamentare, concreta tuttavia un alleggerimento soltanto eventuale e di mero fatto, rimanendo pur

sempre gli interessati liberi di assolvere ai propri obblighi attraverso l'istituzione del conto unico.
Nondimeno, la censura Ã¨ infondata nel merito.
Il testo dell'art. 117 va infatti letto alla luce dell'art. 4, par. 4, dir. 2002/92/CE, che impone agli Stati membri l'adozione di 'tutte le misure necessarie per tutelare i consumatori contro l'incapacitÃ  dell'intermediario assicurativo di trasferire i premi all'impresa di assicurazione o di trasferire all'assicurato gli importi della prestazione assicurativa o di un ristorno di premio' (la norma precisa che tali misure assumono 'una o piÃ¹ delle forme seguenti': disposizioni di legge o contrattuali secondo cui gli importi corrisposti dal cliente all'intermediario si considerano versati all'impresa di assicurazione o riassicurazione, mentre gli importi corrisposti da quest'ultima all'intermediario non si considerano versati all'assicurato finchÃ© questi non li riceva effettivamente; norme secondo cui gli intermediari assicurativi devono possedere in modo permanente una
25
capacitÃ  finanziaria pari al 4% della somma dei premi annuali incassati e comunque non inferiore a 15.000 euro; 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; l'istituzione di un fondo di garanzia).
Ãˆ opinione del Collegio che la chiara preferenza espressa dal legislatore comunitario in favore dei 'consumatori' permetta di intendere la disposizione dell'art. 117 nel senso fatto proprio dall'art. 54 Reg., posto che l'obbligo del 'conto unico' consente di preservare la posizione degli assicurati e di evitare, al contempo, onerosi â€“ e tutto sommato ingiustificati - adempimenti in capo agli agenti.
Le esigenze delle imprese mandanti, ancorchÃ© non ritenute talmente pressanti da portare alla introduzione della garanzia del patrimonio separato per ciascuna di esse, sono state comunque tenute presenti allorchÃ© il Regolamento ha imposto agli intermediari plurimandatari di adottare 'procedure idonee a garantire, anche in sede di procedimenti esecutivi, l'attribuzione delle somme alle singole imprese preponenti e ai rispettivi assicurati', riservando in tal modo l'assetto della materia all'autonomia negoziale delle parti.
3. In ragione di quanto osservato, il ricorso Ã¨ infondato e va pertanto respinto.
La peculiaritÃ  e complessitÃ  delle questioni affrontate consentono di ravvisare giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite.
P.Q.M.
26
Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.
Spese compensate.
La presente sentenza sarÃ  eseguita dall'AutoritÃ  amministrativa.
CosÃ¬ deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 marzo 2007.
Il Presidente
L'estensore

*- Tar lazio*

*Hai letto: Tar Lazio: il ricorso di ANIA contro il regolamento isvap 5 del 2006 , ricorso 11/2007*

*Approfondimenti: Agenti > Intermediazione > Assicurativo > Civile > Sentenze > Ania > Isvap >*

*Commenti - Segnalazioni - Home Assicurativo.it*