Assicurativo.it

Tar Lazio: il ricorso di AIBA contro il regolamento isvap 5 del 2006 , ricorso 12211/2006

di Spataro

Ricorso proposto da AIBA

del 2007-06-26 su Assicurativo.it, oggi e' il 14.05.2024

N. Reg. Sent.
N. 12211/2006 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. 12211/2006 R.g. proposto
da
AIBA â€“ Associazione Italiana Brokers di Assicurazioni e Riassicurazioni, in persona del presidente e legale rappresentante Andrea Scagliarini, il quale agisce anche in proprio, Andrea Mario Stabile, Franca Santeramo, Danilo Ariagno, Fabrizio CallarÃ , presidente e legale rappresentante della AEC s.p.a., Gian Mario Massocco, legale rappresentante della Unicredit Broker s.p.a., tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti prof. Anna Moscarini, prof. Aristide Police e prof. Lucio Valerio Moscarini, presso lo studio dei quali in Roma, Via Sestio Rufo n. 23, hanno eletto domicilio
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
2
e nei confronti di
ANIA â€“ Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, in persona del legale rappresentante p.t.; Dal Cin Studio di Assicurazioni s.a.s., in persona del legale rappresentante p.t., non costituiti
per l'annullamento
in parte qua del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006, e di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali, tra cui il documento definito 'Esiti della pubblica consultazione', comparso sul sito internet dell'Isvap in data 15 ottobre 2006, nonchÃ© dei documenti definiti 'Primo, secondo, terzo e quarto gruppo di risposte alle principali domande sull'applicazione del regolamento'.
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 Police, Moscarini e l'avv. dello Stato E. Arena;
ritenuto e considerato quanto segue in fatto e in diritto:
FATTO
Con ricorso ritualmente istaurato l'Associazione italiana brokers di assicurazioni e riassicurazioni (Aiba), nella dichiarata qualitÃ di associazione italiana piÃ¹ rappresentativa della categoria dei brokers di

assicurazioni e riassicurazioni, i sigg.ri Stabile, Santeramo e Ariagno, quali brokers iscritti al relativo Albo e dipendenti e/o collaboratori di societÃ di brokeraggio, il sig. CallarÃ , quale legale rappresentante della societÃ Aec,
3
broker cd. 'grossista' (specializzato in particolari tipologie di coperture assicurative), nonchÃ© il sig. Massocco, legale rappresentante della societÃ Unicredit Broker, esercente attivitÃ di consulenza nei confronti delle banche, hanno impugnato â€“ per quanto di rispettivo interesse - il regolamento n. 5 del 16 ottobre 2006 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 23 ottobre 2006), con cui l'Istituto per la vigilanza 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 depositate dalle parti ulteriori memorie, alla suindicata udienza di discussione la causa Ã¨ stata 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,
4
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 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
5
'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 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.
6
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 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,
7
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 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 del Codice, 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
8
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' (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 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).
9
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 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
10
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 che attengono sia al procedimento di formazione del Regolamento sia ad alcune disposizioni ivi contenute - sia infondato nel merito, ciÃ² che permette di prescindere dall'apprezzamento delle eccezioni preliminari spiegate dalla difesa erariale (carenza di legittimazione attiva dell'Aiba stante la sussistenza di posizioni differenziate degli associati e omessa integrazione del contraddittorio nei confronti delle altre categorie di operatori quali banche e agenti).
2.1. Il primo mezzo attiene alla corretta esplicazione della potestÃ di normazione secondaria.
Muovendo dall'assunto dell'eccezionale conferimento di potere normativo ad una 'atipica' AutoritÃ indipendente, per sua natura sprovvista 'di quella legittimazione democratica (fondata sulla fiducia politicoparlamentare) che giustifica d'ordinario il potere normativo e regolamentare proprio dell'esecutivo e della pubblica Amministrazione in genere', i ricorrenti sostengono che la relativa fonte di legittimazione risiederebbe nel procedimento, inteso quale veicolo alternativo di legittimazione democratica perchÃ© 'luogo' aperto al confronto degli interessati.
Nella specie si sarebbero peraltro verificate plurime lesioni delle garanzie partecipative, avendo l'Isvap: a) violato l'art. 191, 4Â° comma,

stante l'esclusivo utilizzo di sistemi informatici per la pubblica
11
consultazione, in realtÃ meramente aggiuntivi rispetto alle tradizionali forme di comunicazione diretta agli interessati (la bozza di regolamento Ã¨ stata pubblicata sul sito dell'Istituto il 4 agosto 2006); b) concesso, per l'invio delle osservazioni, un termine troppo breve (sino al 15 settembre 2006), per giunta coincidente con la sospensione feriale dei termini processuali; c) lasciato priva di riscontro la richiesta dell'AIBA di prorogare questa scadenza; d) immotivatamente omesso di chiedere al Consiglio di Stato il parere previsto dall'art. 191, 5Â° comma. Con l'ulteriore deduzione della illegittimitÃ costituzionale, in relazione agli artt. 94, 95, 97, 110 Cost., delle norme primarie di riferimento ove intese nel senso di demandare a un'autoritÃ amministrativa indipendente poteri normativi in difetto delle anzidette garanzie.
Il motivo Ã¨ infondato.
I ricorrenti procedono a una perspicua e certamente condivisibile ricostruzione del dibattito sulla natura delle AutoritÃ amministrative indipendenti. Essi sottolineano in particolare le criticitÃ , rispetto ai noti canoni costituzionali in materia di organizzazione dei pubblici poteri, dei recenti interventi che hanno portato alla introduzione anche nel nostro ordinamento di figure soggettive anomale, la cui collocazione nella tradizionale tassonomia dell'organizzazione pubblica non Ã¨ ancora del tutto pacifica.
Con specifico riferimento alla potestÃ normativa (scil. regolamentare), l'alteritÃ di questi organismi rispetto al circuito della legittimazione politicodemocratica renderebbe addirittura dubbia l'intestazione in capo agli stessi di una siffatta attribuzione, onde la garanzia di legalitÃ dei loro atti
12
normativi risiederebbe essenzialmente nell'espletamento di un 'giusto' procedimento. In questa ottica, i vizi c.d. procedimentali assumerebbero un rilievo tutto peculiare, dal momento che un atto normativo secondario adottato in spregio alle prescritte garanzie partecipative meriterebbe senz'altro la sanzione caducatoria.
Orbene, osserva il Collegio che sul fondamento dei poteri normativi dell'Isvap si Ã¨ autorevolmente affermato, all'esito di un'accurata ricostruzione del quadro giuridico condotta sul duplice versante della 'copertura' costituzionale e comunitaria delle AutoritÃ indipendenti e del sistema delle fonti (siccome venutosi nel tempo ad articolare per effetto degli interventi di 'riassetto' indotti dalla piÃ¹ recente normativa primaria), che la loro base giustificativa vada in ultima analisi rinvenuta nel principio di legalitÃ , ciÃ² che permette di superare de plano i prospettati dubbi di incostituzionalitÃ . Ã stata data in particolare soluzione positiva al quesito se dette AutoritÃ possano adottare regolamenti 'autonomi' (o indipendenti, secondo la tradizionale terminologia riferita alle attribuzioni regolamentari del Governo), in ragione della configurazione, in certi casi, di una maggiore discrezionalitÃ di detti organismi anche nell'esercizio delle loro funzioni normative; soluzione di cui Ã¨ stata attestata la coerenza col loro ruolo, che non Ã¨ solo quello di eseguire e dare attuazione, ma regolare e quindi anche regolamentare, in conformitÃ alle esigenze che di volta in volta si presentano nel settore di afferenza, anche e soprattutto sulla base del dato dell'esperienza, della prassi, l'azione di quanti vi operano.
Si tratta dunque di regolamenti certamente configurabili, sempre che si accerti, caso per caso, la sussistenza della condizione che la materia regolata
13
non sia sottoposta a riserva di legge e che nella stessa legge istitutiva dell'AutoritÃ , o comunque in altra fonte primaria (anche di livello comunitario), siano rinvenibili i criteri di fondo per l'esercizio del potere normativo dell'autoritÃ di regolazione.
NÃ© Ã¨ possibile, in concreto, addivenire all'invocata statuizione di annullamento, posto che il regolamento in esame risulta esser stato adottato in ossequio alle indicate prescrizioni legislative (come si desume agevolmente dal raffronto dell'art. 191 con gli atti concretamente assunti dall'Isvap) e che il relativo procedimento si Ã¨ dimostrato pienamente idoneo al raggiungimento dello scopo partecipativo.
Dagli atti di causa si evince infatti come gli interessati â€“ nonostante la pubblicazione della bozza sul solo sito internet dell'Isvap; la concessione di un termine asseritamente troppo breve; la coincidenza con la sospensione feriale dei termini; l'omessa acquisizione del parere del Consiglio di Stato; e a prescindere dalla configurabilitÃ di distinti profili di eccesso di potere 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) - abbiano adeguatamente interloquito con l'Istituto, presentando articolate deduzioni, talune delle quali accolte e recepite nel testo regolamentare (cfr. il documento Isvap denominato 'Esiti della pubblica consultazione' del 16 ottobre 2006).
Deve infine precisarsi che la chiara qualificazione in termini di facoltativitÃ del parere del Consiglio di Stato esonera l'amministrazione finanche dal motivare sulle ragioni per le quali essa abbia ritenuto di non richiederlo. Non si pone al riguardo un problema di superamento di (pretesi)
14
limiti immanenti all'esercizio di poteri regolamentari da parte delle AutoritÃ indipendenti, alla luce della sufficienza in tal senso della 'delega' legislativa e, come significativo dato storico, della esistenza di altri atti regolamentari, certamente di non minore rilievo rispetto a quello in esame, assunti in assenza di intervento consultivo (v. ad es. le citate Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia).
2.2. La restante parte dell'impugnativa attiene a specifiche disposizioni regolamentari, la cui illegittimitÃ viene prospettata sia in relazione a norme di legge e principi di rango costituzionale e comunitario sia per specifici profili di eccesso di potere (disparitÃ di trattamento, difetto di proporzionalitÃ , irragionevolezza).
Ai fini della piÃ¹ agevole trattazione del thema decidendum ritiene peraltro il Collegio di prescindere dal problema della riferibilitÃ delle singole doglianze al ricorrente o ai ricorrenti effettivamente interessati. Il gravame verrÃ pertanto esaminato in modo unitario.
2.2.1. Nel secondo e nel terzo motivo gli istanti contestano la nuova disciplina regolamentare nella parte in cui:
a) non contempla l'iscrizione, in alcuna sezione del Registro (e in particolare nella sezione B - broker), degli 'addetti all'attivitÃ di intermediazione', vale a dire di quei funzionari, quadri, impiegati di societÃ grandi o piccole, giÃ iscritti nel preesistente Albo nazionale dei mediatori di assicurazione e riassicurazione (Albo dei broker), che svolgono attivitÃ di intermediazione 'all'interno dei locali' dell'azienda (essi potrebbero invero ottenere l'iscrizione soltanto se decidessero di operare in proprio, iscrivendosi come 'non operativi' alla sezione B, in attesa di iniziare
15
un'attivitÃ con assunzione di un diretto rischio professionale d'impresa; sub II ric.); questo divieto contrasterebbe sia con gli artt. 109, comma 3, 112, comma 2 e 343 del Codice sia con il menzionato principio di proporzionalitÃ ;
b) nel dare attuazione all'art. 109, comma 2, lett. e), del Codice, perpetrerebbe alcune disparitÃ di trattamento nei confronti dei broker: cosÃ¬ l'art. 4, 4Â° comma, Reg., recante un'unica (ingiustificata) eccezione, in favore dei soli agenti e degli addetti che operano 'al di fuori' dei locali dell'azienda, al generale divieto di contemporanea iscrizione in piÃ¹ sezioni del Registro, come 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' (sub III ric.); l'Isvap avrebbe in questo caso dato corso a un vero e proprio 'declassamento' della maggior parte dei broker (precisamente, di coloro i quali, pur non rivestendo cariche di rappresentanza dell'impresa o di 'responsabile' dell'intermediazione, erano inseriti nel preesistente Albo dei broker), costringendoli all'iscrizione in una sezione, la E, per l'accesso alla quale non Ã¨ previsto il superamento di alcun esame di tipo abilitante.
Le doglianze non meritano condivisione.
La disciplina di rango primario (art. 109 Cod.) distingue chiaramente la categoria dei brokers ('mediatori di assicurazione o di riassicurazione'), ossia gli intermediari che agiscono 'su incarico del cliente' e 'senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione o di riassicurazione' (sez. B), dai 'soggetti addetti all'intermediazione' ('i dipendenti, i collaboratori, i produttori e gli altri incaricati degli intermediari'); questi ultimi sono a loro
16
volta suddivisi in due gruppi: gli 'addetti' che agiscono 'al di fuori dei locali dove l'intermediario opera', che possono conseguire l'iscrizione nella sezione E, e quelli che invece agiscono 'all'interno' della sede aziendale, non passibili di iscrizione se non come 'non operativi'.
Orbene, la 'categorizzazione' prevista dall'art. 109 Cod. costituisce un punto qualificante del nuovo assetto, posto che l'appartenenza all'una o all'altra sezione del Registro segna inderogabilmente i confini dell'attivitÃ dell'intermediario. Tale collegamento (tra iscrizione e attivitÃ), per quanto a

un primo esame possa apparire in contrasto con le linee evolutive delle forme di intervento pubblico sui mercati finanziari (la cui disciplina appare sempre piÃ¹ ispirata ai criteri della 'despecializzazione' e della 'liberalizzazione'), Ã¨ tuttavia in linea con la duplice esigenza (su cui si sofferma ampiamente la difesa della parte pubblica) di dare evidenza della posizione specifica dell'intermediario in un dato momento storico, ponendo cosÃ¬ termine, in ottica di tutela dei consumatori, alle incertezze del passato, e di graduare a fini di vigilanza le responsabilitÃ nei confronti del pubblico.
Con riferimento a quest'ultimo aspetto, eventuali comportamenti illeciti (per inosservanza dei canoni di correttezza, trasparenza e adeguatezza) ricadranno sull'intermediario, se posti in essere dagli 'addetti' operanti 'all'interno' dei locali aziendali (e quindi nella sfera di controllo del primo), mentre saranno a carico (anche) dei collaboratori allorquando costoro agiscano 'all'esterno'. Non si comprendono perciÃ² le ragioni per cui (come giustamente osservato dalla parte pubblica) soggetti operanti 'all'interno' della struttura di un intermediario (persona fisica o giuridica) iscritto nella sezione B debbano ottenere l'inserimento nella medesima partizione del
17
Registro.
Si tratta di una disciplina che, oltre ad apparire coerente con le definizioni contenute nell'art. 2 dir. 2002/92/CE cit. (norma che esclude dalla nozione di 'intermediazione assicurativa' - o riassicurativa - le attivitÃ 'esercitate dalle imprese di assicurazione nonchÃ© dagli impiegati di un'impresa di assicurazione che agiscono sotto la responsabilitÃ di tale impresa'), non impedisce ovviamente che l'intraneus possa conseguire l'iscrizione nella sezione B o E allorquando decida di esercitare la relativa attivitÃ ed abbia pertanto acquisito i necessari requisiti (ad esempio, per avere intrapreso un'autonoma attivitÃ di brokeraggio o per aver ricevuto dall'impresa di appartenenza la qualifica di 'responsabile dell'attivitÃ di intermediazione', di rappresentante legale o di amministratore o direttore generale).
Le norme regolamentari si limitano a esplicitare queste regole (l'art. 2, 1Â° comma, individua i destinatari della disciplina, quali, appunto: gli 'addetti all'attivitÃ di intermediazione al di fuori dei locali dell'intermediario per il quale operano', lett. a; gli 'addetti all'attivitÃ di intermediazione all'interno dei locali in cui l'intermediario opera', lett. b, che comprende gli 'sportellisti bancari e postali'; i 'responsabili dell'attivitÃ di intermediazione', lett. z, ossia le 'persone fisiche, individuate nell'ambito della dirigenza della societÃ per la quale operano, a cui sono attribuiti poteri decisionali, nonchÃ© funzioni di coordinamento e di controllo dell'attivitÃ di intermediazione assicurativa e/o riassicurativa svolta dalla societÃ '; su questi ultimi v. art. 112 Cod.).
SicchÃ© il Regolamento, nelle parti censurate, non esibisce nÃ© il
18
lamentato difetto di proporzionalitÃ , non risultando in alcun modo lesa l'autonomia imprenditoriale degli operatori (i 'dipendenti' potranno essere iscritti nella sezione B nel caso in cui siano 'dirigenti' dotati di 'poteri decisionali' nonchÃ© di 'funzioni di coordinamento e di controllo' dell'attivitÃ di intermediazione svolta dalla societÃ), nÃ© la dedotta discriminazione rispetto agli agenti (derivante dalla deroga, prevista solo per questi ultimi, al divieto di contemporanea iscrizione nel Registro, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 4, e dalla possibilitÃ solo per gli agenti di offrire prodotti non standardizzati all'interno dei locali delle banche ex 41, comma 3, Reg.), stanti le rilevanti differenze tra le due figure, come si vedrÃ piÃ¹ diffusamente (v. sub 2.2.2. e 2.2.6).
2.2.2. Nel quarto motivo viene prospettata l'illegittimitÃ di una serie di disposizioni del Regolamento (tra cui gli articoli 11, 15, 19, 31, 33, 37), attuative di norme del Codice (artt. 112, co. 3, 115, 116, 117 e 118) asseritamente contrastanti con gli artt. 3, 11 e 41 Cost. e con gli artt. 43 ss. Trattato CE sulla libertÃ di stabilimento.
A dire dei ricorrenti, il legislatore avrebbe previsto per i brokers un trattamento ingiustificatamente discriminatorio sia rispetto agli agenti sia rispetto agli operatori di cui alla sezione D (in particolare, le banche), attraverso: a) l'assoggettamento a piÃ¹ rigorose cautele per assicurarne la solvibilitÃ (iscrizione al fondo di garanzia, separazione tra patrimonio dell'intermediario e patrimonio autonomo nel quale confluiscono i premi nonchÃ© polizza di assicurazione della r.c. professionale; per gli agenti sarebbero invece prescritte soltanto la separazione patrimoniale e la copertura assicurativa); b) la previsione di un obbligo per i soli brokers (e
19

agenti), ma non per banche (e operatori iscritti nella sezione D), di stipulare l'anzidetta polizza di assicurazione.
Sotto altro profilo, la disciplina concreterebbe una 'discriminazione alla rovescia' (reverse discrimination) nei confronti dei brokers italiani rispetto agli intermediari operanti nel territorio degli altri Paesi membri (con conseguenze negative sulla competitivitÃ , in ragione dei maggiori costi che i primi sarebbero tenuti a sopportare per accedere all'attivitÃ); in tale ottica, l'art. 116 del Codice (che abilita l'Isvap ad imporre procedure di informazione per l'estensione dell'esercizio dell'attivitÃ di intermediazione da parte di operatori italiani negli altri Stati membri, con successivi poteri di annotazione delle comunicazioni ricevute dalle AutoritÃ di vigilanza degli altri Stati membri) sarebbe anch'esso discriminatorio in danno delle imprese italiane.
Le questioni sono manifestamente infondate.
Ricorda la resistente che le maggiori garanzie patrimoniali richieste dal Codice ai broker giÃ esistevano nel regime della legge n. 792 del 1984 (che appunto imponeva l'adesione a un Fondo di garanzia), evidentemente sul presupposto di una maggiore rischiositÃ del brokeraggio. Le differenze tra la figura del broker e quella degli altri intermediari sono tuttora idonee a dar conto del diverso assetto normativo: se, da un lato, i broker agiscono in forza di un incarico specifico da parte dei propri clienti, dall'altro gli agenti costituiscono una 'pertinenza operativa' delle compagnie da cui ricevono un mandato mentre le banche (o gli altri intermediari ex sez. D) sono assoggettati alla vigilanza delle competenti AutoritÃ di settore (in specie, la Banca d'Italia; e questa differenza Ã¨ idonea a spiegare anche la diversa
20
efficacia riconosciuta al pagamento del premio da parte dell'assicurato, senz'altro liberatorio, ove effettuato nelle mani dell'agente, ma liberatorio solo qualora l'impresa vi consenta, se versato al broker; cfr. art. 118 Cod.).
Con particolare riferimento al Fondo di garanzia, la difesa erariale evidenzia ancora l'avvenuto rispetto del principio di proporzionalitÃ , avendo il Codice adeguatamente diminuito l'impatto economico della partecipazione (attraverso una consistente riduzione dell'aliquota contributiva, passata da un minimo dello 0,50 per cento delle provvigioni, di cui all'art. 4 legge n. 792/1984, a un massimo pari alla stessa percentuale ex art. 115, 3Â° comma, Cod.) ed escluso il cumulo degli effetti di detta partecipazione con quelli della garanzia assicurativa (il Fondo interviene cioÃ¨ soltanto quando il danno causato dal broker 'non sia stato indennizzato attraverso la polizza'; cfr. art. 115, comma 1Â°, Cod.), ciÃ² comportando una maggiore tutela dei creditori in assenza di un proporzionale incremento dei costi per l'obbligato.
Di qui, l'insussistenza della denunciata disparitÃ di trattamento.
Quanto alla reverse discrimination, Ã¨ sufficiente richiamare il testo dell'art. 4 della direttiva 2002/92/CE, che nel consentire agli Stati membri di adottare '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' (in forme tra le quali Ã¨ compresa l'istituzione di un fondo di garanzia; par. 4), permette altresÃ¬ agli stessi di 'rendere piÃ¹ rigorosi i requisiti di cui al presente articolo o aggiungerne altri per gli intermediari assicurativi o riassicurativi registrati nel loro territorio'.
21
Il che dÃ adeguatamente conto della contestata scelta normativa.
2.2.3. Il quinto, il sesto e il settimo mezzo sollevano questioni di tipo interpretativo.
Anzitutto i ricorrenti, muovendo dal divieto di iscrizione dell'intermediario in piÃ¹ sezioni sancito dal ridetto art. 109, comma 2, del Codice e dall'art. 29 del Regolamento ('passaggio ad altra sezione del registro'), assumono che da tali norme non si potrebbe desumere l'esistenza di una preclusione alla collaborazione tra intermediari. Lo sfavore nei confronti dei c.d. accordi tra broker, convenzioni note alla prassi e riconosciute anche dall'amministrazione (circ. Min. industria n. 512 del 26 settembre 1991), sarebbe invero ingiustificato, stante l'irrilevanza nei confronti dei consumatori â€“ comunque destinatari della (sufficiente) informazione precontrattuale (art. 120 Cod.) - delle modalitÃ di esecuzione della prestazione di intermediazione o di consulenza assicurativa (sub V ric.).
Gli istanti sostengono ancora che dalla disposizione transitoria di cui all'art. 64, comma 8, Reg. - 'le societÃ di mediazione assicurativa e/o riassicurativa iscritte nell'Albo dei mediatori di assicurazione e

riassicurazione alla data di entrata in vigore del [â€¦] Regolamento sono iscritte nella sezione B [â€¦]. In ogni caso, le societÃ individuano, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera c) e comma 2, lettera a), tra gli iscritti nel predetto Albo o tra coloro che hanno titolo per l'iscrizione nel registro almeno il rappresentante legale ed il responsabile dell'attivitÃ di intermediazione; solo qualora nominati, indicano anche l'amministratore delegato e il direttore generale' â€“ discenderebbe, in violazione dell'art. 112,
22
comma 2, Cod., l'impossibilitÃ di cumulo dei ruoli di rappresentante legale e di responsabile dell'attivitÃ di intermediazione (sub VI ric.).
Sarebbe infine illegittima l'interpretazione dell'art. 106 Cod. propugnata dall'Isvap sulle attivitÃ del 'procacciatore di affari' o 'segnalatore di clienti' (l'amministrazione ne avrebbe escluso la riconducibilitÃ alla 'intermediazione', salvo che esse non consistano anche in attivitÃ regolarmente compensate e propedeutiche, o correlate, alla presentazione o proposta di contratti di assicurazione ai clienti segnalati; n. VII ric.).
La prima e l'ultima doglianza sono ad avviso del Collegio inammissibili. Se, per un verso, il tema della liceitÃ degli accordi tra broker esula dalla portata precettiva delle norme sulla iscrizione nel Registro, precipuamente riguardanti, come si Ã¨ detto, l'individuazione degli ambiti operativi degli iscritti nei confronti della clientela (la questione posta dai ricorrenti non risulta dunque affrontata dalle norme invocate, donde la carenza di un interesse attuale alla impugnazione), per altro verso l'opinione dell'Isvap in relazione alla figura del 'segnalatore' (le cui caratteristiche non sono per vero esposte con sufficiente grado di dettaglio) Ã¨ contenuta in un atto che non sembra presentare connotati provvedimentali, sicchÃ© la sua bontÃ non potrÃ che essere saggiata nel momento in cui l'amministrazione dovesse provvedere su specifiche istanze di eventuali interessati.
La residua censura Ã¨ invece infondata nel merito, potendo esser condiviso il rilievo della difesa erariale, secondo cui il gravato art. 64, comma 8, a dispetto del tenore testuale, non impedisce il cumulo delle cariche.
23
2.2.4. Gli istanti si dolgono poi delle modalitÃ di attuazione dell'art. 110, 2Â° comma, Cod., che subordina l'iscrizione nella sezione B del Registro al superamento di una prova di idoneitÃ consistente in un esame su materie tecniche, giuridiche ed economiche (n. VIII ric.).
Nel determinare la composizione della relativa commissione (formata da quattro dipendenti, due dirigenti e due funzionari, dell'Isvap e da due docenti universitari; art. 10 Reg.), l'amministrazione avrebbe escluso la presenza di rappresentanti delle categorie interessate; di qui, la violazione della citata norma primaria e la configurazione di un vizio di eccesso di potere (per irragionevolezza, ingiustizia manifesta e disparitÃ di trattamento), in quanto in tutte le commissioni di esame per l'accesso a libere professioni (avvocato, commercialista, ingegnere, architetto, ecc.) sarebbe sempre prevista la presenza di tali rappresentanti, ossia dei soggetti maggiormente idonei ad esprimere un giudizio sulle capacitÃ professionali dei candidati.
Il motivo non puÃ² essere condiviso.
Chiarito anzitutto che la citata disposizione del Codice non impone che la commissione esaminatrice sia composta anche da esponenti degli intermediari assicurativi, Ã¨ da dire che il parallelismo istituito con il regime dell'accesso alle professioni c.d. liberali non Ã¨ utilmente invocabile, alla luce di quanto giustamente rimarcato dalla resistente circa l'insussistenza di un 'ordine professionale' dei broker assicurativi e tenuto conto del fatto che in settori analoghi il legislatore ha escluso i rappresentanti di categoria dagli organi preposti all'accertamento di idoneitÃ al fine di evitare commistioni di interessi (cfr. art. 11, comma 3Â°, l. n. 248 del 2006, sugli esami per
24
l'iscrizione nel ruolo degli agenti d'affari in mediazione).
2.2.5. Il nono motivo di gravame si articola in due parti disomogenee.
Gli istanti lamentano anzitutto l'illegittimitÃ degli artt. 11 e 15 del Regolamento, per avere l'Isvap strutturato la polizza assicurativa obbligatoria (artt. 110 e 112, comma 3, Cod.) come 'loss occurrence' (volta a coprire i danni occorsi nel periodo di svolgimento dell'attivitÃ di intermediazione, purchÃ© denunciati nei tre anni successivi alla cessazione dell'efficacia della copertura), anzichÃ© come 'claims made' (diretta a coprire tutti i danni denunciati durante la validitÃ temporale della garanzia, indipendentemente dal momento della commissione dell'illecito); questa

circostanza determinerebbe l'alterazione delle condizioni concorrenziali, stante la presenza sul mercato di prodotti assicurativi con costi assai diversi.
La censura Ã¨ inammissibile.
Attraverso la fissazione di requisiti minimali la norma regolamentare si preoccupa di indicare il risultato cui la copertura assicurativa deve tendere (art. 11, 2Â° comma, Reg.), in adesione al principio espresso dalla disposizione sovraordinata, che richiede la stipulazione di una 'polizza di assicurazione della responsabilitÃ civile per l'attivitÃ svolta in forza dell'iscrizione al registro [â€¦] per danni arrecati da negligenze ed errori professionali propri ovvero da negligenze, errori professionali ed infedeltÃ dei dipendenti, dei collaboratori o delle persone del cui operato deve rispondere a norma di legge' (art. 110, 3Â° comma, Cod.).
Non sembra pertanto ravvisabile un interesse giuridicamente apprezzabile degli istanti a ottenere l'annullamento della disposizione, di cui non Ã¨ certa la lesivitÃ in difetto di specifiche deduzioni circa la ventilata
25
possibilitÃ di ottenere il medesimo (o migliore) risultato col tipo di contratto assicurativo cui essi fanno riferimento.
Ã^ invece infondato il profilo di critica che attiene all'art. 52 del Regolamento ('adeguatezza dei contratti offerti'), disposizione a dire degli istanti illegittima in relazione all'art. 183, comma 2, Cod. nella parte in cui non esclude radicalmente la possibilitÃ di offrire al pubblico polizze decennali, ossia prodotti suscettibili di arrecare pregiudizi agli assicurati.
In disparte l'apoditticitÃ della premessa fattuale da cui muove la censura (circa la 'pericolositÃ ' di questo tipo di contratti), Ã¨ evidente che l'ipotizzata esclusione, pur a volerne ammettere la ragionevolezza, non puÃ² certamente esser contenuta in una fonte regolamentare carente di adeguata base giuridica. La durata dei contratti assicurativi Ã¨ infatti disciplinata dall'art. 1899 del codice civile, sicchÃ© la liceitÃ dei rapporti pluriennali Ã¨ positivamente affermata dalla norma primaria (si segnala, peraltro, che questa disposizione Ã¨ stata di recente modificata dal d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, conv. con l. 2 aprile 2007, n. 40, con cui Ã¨ stato introdotto il diritto degli assicurati di recedere annualmente, senza oneri, dalle polizze pluriennali; cfr., sul rapporto tra fonte primaria e fonte regolamentare integrativa o derogatoria del codice civile, la sentenza di questa Sezione 26 gennaio 2007, n. 527, sul settore dei buoni pasto).
2.2.6. L'ultimo motivo di gravame attiene alla previsione dell'art. 41, 3Â° comma, del Regolamento, secondo cui '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 le persone fisiche che distribuiscono i
26
contratti [â€¦] siano iscritte nella sezione A del registro'.
Questa scelta dell'Isvap, che avrebbe penalizzato ingiustificatamente i brokers rispetto agli agenti circa la possibilitÃ di distribuire i prodotti assicurativi 'non standardizzati' all'interno dei locali di banche, sim e altri operatori della sezione D, oltre a contrastare palesemente con l'art. 119, 2Â° comma, Cod., sarebbe contraddittoria in relazione alla stessa facoltÃ (prevista dalla norma) per le compagnie e gli intermediari, ivi inclusi i broker, di incaricare le banche (recte: gli iscritti nella sez. D) della distribuzione di prodotti assicurativi.
La censura va disattesa.
Il menzionato art. 119, 2Â° comma, 2Â° cpv., consente la distribuzione, attraverso gli intermediari di cui alla sezione D, 'salvo iscrizione ad altra sezione del registro', esclusivamente dei 'prodotti assicurativi ai quali accedono garanzie o clausole predeterminate che vengano rimesse alla libera scelta dell'assicurato e non siano modificabili dal soggetto incaricato della distribuzione' (come chiarito dalla difesa erariale nella replica al motivo n. V, si tratta dei c.d. 'prodotti standard' o 'prodotti non modificabili', tra cui possono annoverarsi le polizze, note alla prassi commerciale, 'unit linked' o 'index linked').
In prima battuta la norma sembra effettivamente non precludere ai broker la distribuzione, all'interno dei locali dell'intermediario della sezione D, dei contratti non standardizzati.
Appaiono perÃ² condivisibili le deduzioni dell'amministrazione circa l'esatto senso del divieto di iscrizione plurima sancito dall'art. 109, 2Â° comma, Cod. ('non Ã¨ consentita la contemporanea iscrizione dello stesso
27
intermediario in piÃ¹ sezioni del Registro'), inteso a porre fine, in ottica di tutela degli assicurati, alla previgente situazione di incertezza circa la

specifica figura professionale con cui essi entravano in contatto; divieto che (ha giustamente ricordato la resistente) non tollera deroghe, ad eccezione di quella recentemente introdotta in materia di assicurazione obbligatoria della r.c. auto (cfr. art. 8 d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. con l. 4 agosto 2006, n. 248).
L'inciso 'salvo iscrizione ad altra sezione del registro' contenuto nel menzionato art. 119, per quanto non chiarissimo, puÃ² perÃ² essere inteso in coerenza col sistema, nel senso di permettere che un 'addetto' operante all'interno dei locali della banca o della sim (come tale non soggetto all'obbligo d'iscrizione nella sezione E), possa offrire, se iscritto nella sezione A, prodotti 'non standardizzati'.
E che tale 'addetto' non possa essere un broker deriva dal fatto che, come giÃ osservato, solo l'agente Ã¨ in grado di vincolare il preponente all'impegno con la clientela (essendo un rappresentante della compagnia assicurativa), mentre il broker opera solo nell'interesse del soggetto che gli ha conferito l'incarico.
Differenza, quest'ultima, idonea a supportare la contestata scelta normativa.
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.
28
P.Q.M.
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 AIBA contro il regolamento isvap 5 del 2006 , ricorso 12211/2006

Approfondimenti: Agenti > Intermediazione > Assicurativo > Civile > Sentenze > Aiba > Isvap > Broker >

Commenti - Segnalazioni - Home Assicurativo.it