



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 10656 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

U.A.A. – Unione Agenti Axa, G.A.Z. – Gruppo Agenti Zurich, Lazzaro Assicurazioni Sas di Alessandro Lazzaro, Olivieri & Partners S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Ivan Bullo e Alberto Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Ivan Bullo in Milano, corso Genova 14;

contro

Ivass, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Gentile e Antonella Altomonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

quanto al ricorso introduttivo:

– del “Regolamento recante disposizioni concernenti la realizzazione di un sistema

di comparazione on line tra le imprese di assicurazione operanti in Italia nel ramo R.C. auto, di cui agli articoli 132-bis e 136, comma 3-bis, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private”, adottato dall'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) n. 51 del 21 giugno 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (n. 156) il 6 luglio 2022, in parte qua, ai sensi del suo art. 11, co. 1, lett. c), ha disposto che gli Intermediari “in caso di conclusione di un contratto r.c. auto, raccolgono e conservano... la dichiarazione con la quale il cliente attesta di aver ricevuto le informazioni sui premi offerti dalla imprese... o di aver utilizzato il servizio PREVENTIVASS autonomamente” (all. 3), anche alla luce dell'interpretazione offertane dall'IVASS all'esito della pubblica consultazione del 21 giugno 2022, con la risposta al commento n. 37, secondo cui “la dichiarazione deve essere... debitamente datata e sottoscritta. Ciò anche al fine di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale dei soggetti interessati (consumatori e intermediari) e per consentire le verifiche sul rispetto della norma” (all. 4);

– nonché di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, antecedente, conseguente o comunque connesso al suddetto Regolamento, con particolare riferimento alla previsione di cui al succitato art. 11, lett. c), ove medio tempore intervenuti;

e, quanto ai motivi aggiunti, per l'annullamento:

del chiarimento applicativo art. 11, comma 1, lett. b e lett. c. - non autonomamente lesivo ed in rapporto di pregiudizialità- dipendenza (connessione oggettiva cd. “forte” di cause) con il Regolamento IVASS n. 51 del 21 giugno 2022 originariamente impugnato -, in parte qua ha meramente confermato la sussistenza dell'obbligo di raccolta e conservazione della dichiarazione ex art. 11, lett. c) del Regolamento impugnato in principalità, disponendo che resta “onere degli intermediari e delle imprese di cui gli stessi sono mandatari individuare le modalità ritenute più idonee ad assolvere a detto obbligo, anche per soddisfare eventuali

esigenze probatorie nell'ambito delle azioni di nullità promosse ai sensi del richiamato art. 132 bis, comma 4 del CAP”, e che “la dichiarazione del cliente – come chiaramente indicato dallo stesso art. 11, comma 1, lett. c)– va raccolta e conservata nel solo caso di conclusione del contratto”.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti 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 10 gennaio 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

L'Unione agenti AXA (U.A.A.), la Gruppo agenti Zurich, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., e i signori Alessandro Lazzaro (in proprio e quale legale rappresentante della Lazzaro Assicurazioni Sas) e Enrico Ulivieri (in proprio e quale legale rappresentante della Ulivieri & Partners Srl) impugnano l'art. 11, comma 1, lett. c), del Regolamento n. 51 del 21 giugno 2022 dell'IVASS, “*Regolamento recante disposizioni concernenti la realizzazione di un sistema di comparazione on line tra le imprese di assicurazione operanti in Italia nel Ramo R.C. Auto di cui agli articoli 132-bis e 136, comma 3- BIS, del Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle Assicurazioni Private*”.

La disposizione gravata prevede che “*gli intermediari...in caso di conclusione di un contratto r.c. auto, raccolgono e conservano secondo le modalità concordate con le imprese di cui sono mandatari la dichiarazione con la quale il cliente attesta di aver ricevuto le informazioni sui premi offerti dalle imprese stesse relativamente al contratto base o di aver utilizzato il servizio PREVENTIVASS autonomamente. La dichiarazione riporta i numeri identificativi dei preventivi rilasciati da tutte le imprese mandanti*”.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

A. Violazione dell'art. 22, co. 5 *bis*, del d.l. 179/2012 conv. in l. 221/2012. Violazione dell'art. 56, co. 8 del regolamento Ivass 40/2018. Violazione del principio di proporzionalità. Irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà.

B. Violazione dell'art. 132 *bis*, co. 3, del d.lgs. 209/2005 (CAP). Violazione dell'art. 191, co. 3, del d.lgs. 209/2005 (CAP). Violazione dell'art. 4, co. 3, del regolamento Ivass 51/2022. Eccesso di delega. Carenza di potere.

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

Alla camera di consiglio del 18 ottobre 2022 il Collegio ha fissato l'odierna udienza per la discussione del merito.

Con motivi aggiunti depositati in data 2 novembre 2022, i ricorrenti hanno impugnato il chiarimento applicativo dell'art. 11, comma 1, lett. b) e lett. c), che avrebbe, a loro giudizio, confermato la sussistenza dell'obbligo di raccolta e conservazione della dichiarazione ex art. 11, lett. c), del Regolamento impugnato in via principale.

Il ricorso è affidato alla censura di l'invalidità derivata dai motivi articolati con il ricorso introduttivo.

Anche di tale ricorso Ivass ha chiesto il rigetto in quanto inammissibile e infondato. All'udienza pubblica del 10 gennaio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'art. 132 *bis* del codice delle assicurazioni private, inserito dall'articolo 1, comma 6, della Legge 4 agosto 2017, n. 124, dispone che:

“1. Gli intermediari, prima della sottoscrizione di un contratto di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore, sono tenuti a informare il consumatore in modo corretto, trasparente ed esaustivo sui premi offerti da tutte le imprese di assicurazione di cui sono mandatari relativamente al contratto base previsto dall'articolo 22 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e successive modificazioni.

2. *Al fine di cui al comma 1, gli intermediari forniscono l'indicazione dei premi offerti dalle imprese di assicurazione mediante collegamento telematico al preventivatore consultabile nei siti internet dell'IVASS e del Ministero dello sviluppo economico e senza obbligo di rilascio di supporti cartacei.*

3. *L'IVASS adotta disposizioni attuative in modo da garantire l'accesso e la risposta per via telematica, sia ai consumatori che agli intermediari, esclusivamente per i premi applicati dalle imprese di assicurazione per il contratto base relativo ad autovetture e motoveicoli. Con le stesse disposizioni sono definite le modalità attraverso le quali, ottenuti i preventivi sulla base delle informazioni inserite nel servizio informativo di cui all'articolo 136, comma 3-bis, è consentita la conclusione del contratto, a condizioni non peggiorative rispetto a quanto indicato nel preventivo stesso, o presso un'agenzia della compagnia ovvero, per le imprese che lo prevedano, attraverso un collegamento diretto al sito internet di ciascuna compagnia di assicurazione.*

4. *Il contratto stipulato senza la dichiarazione del cliente di aver ricevuto, ove prescritte, le informazioni di cui al comma 1 è affetto da nullità rilevabile solo a favore del cliente.”*

Al fine di dare attuazione alla disposizione contenuta nel terzo comma, Ivass ha emanato il regolamento n. 51/2022, recante “*disposizioni concernenti la realizzazione di un sistema di comparazione on line tra le imprese di assicurazione operanti in Italia nel Ramo R.C. Auto di cui agli articoli 132-bis e 136, comma 3-BIS, del Decreto Legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle Assicurazioni Private*”.

Alla lettera c) dell'art. 11, il Regolamento stabilisce che “*gli intermediari...in caso di conclusione di un contratto r.c. auto, raccolgono e conservano secondo le modalità concordate con le imprese di cui sono mandatari la dichiarazione con la quale il cliente attesta di aver ricevuto le informazioni sui premi offerti dalle imprese stesse relativamente al contratto base o di aver utilizzato il servizio PREVENTIVASS autonomamente. La dichiarazione riporta i numeri identificativi*

dei preventivi rilasciati da tutte le imprese mandanti”.

I ricorrenti rappresentano come l’art. 132 *bis*, comma 3, del c.a.p., attribuiva all’IVASS il compito di adottare disposizioni attuative volte esclusivamente a: i) *“garantire l’accesso e la risposta per via telematica, sia ai consumatori che agli intermediari, esclusivamente per i premi applicati dalle imprese...”*, e b) definire *“le modalità attraverso le quali, ottenuti i preventivi... è consentita la conclusione del contratto, a condizioni non peggiorative rispetto a quanto indicato nel preventivo stesso, o presso un’agenzia della compagnia ovvero, per le imprese che lo prevedano, attraverso un collegamento diretto al sito internet di ciascuna compagnia di assicurazione”*.

La scelta di Ivass di disciplinare altresì la forma della dichiarazione di cui all’art. 132 *bis*, comma 4, e le modalità di raccolta e conservazione della stessa – oltre che in contrasto con il dettato del comma 2 del medesimo art. 132 *bis* che stabilisce che esiti della consultazione del Preventivass non importano l’obbligo di rilascio di supporti cartacei – sarebbe avvenuta: a) in assenza di copertura normativa, b) senza che la misura venisse illustrata nella relazione di analisi per la valutazione dell’impatto della regolamentazione, e c) imponendo, a carico degli operatori, un obbligo ingiustificato, sproporzionato e irragionevole, illegittimamente esteso, oltre che alla prima stipula di polizza, anche ai rinnovi.

La rigidità e onerosità dell’adempimento sarebbe confermata dalla risposta resa da Ivass, in fase endoprocedimentale, al quesito 37 posto ad ANIA, laddove l’Istituto ha affermato che la dichiarazione del cliente deve essere datata e sottoscritta, onere formale che non avrebbe pari in tutta la normativa di settore e rispetto al quale Ivass avrebbe potuto individuare formalità meno gravose.

Da ultimo i ricorrenti osservano che una base normativa del potere regolamentare esercitato non potrebbe neppure essere rinvenuta nell’art. 191 c.a.p., il cui comma 2, alle lettere o) e q), circoscrive l’ambito di intervento dell’IVASS alle seguenti materie:

– “*la correttezza della pubblicità, le regole di presentazione e di comportamento delle imprese di assicurazione e dei distributori nell’ideazione e nell’offerta di prodotti assicurativi, tenuto conto delle differenti esigenze di protezione degli assicurati*”;

– “*gli obblighi informativi prima della conclusione e durante l’esecuzione del contratto, ivi compresi quelli relativi alla promozione e al collocamento, mediante tecniche di comunicazione a distanza, dei prodotti assicurativi*”.

La prospettazione deve essere condivisa.

Preliminarmente osserva il Collegio che la disposizione, come emerge dalle indicazioni fornite da Ivass ad ANIA in sede di pubblica consultazione e in corso di procedimento e dal successivo chiarimento relativo all’art. 11 del Regolamento Ivass 51/2022 del 21 giugno 2022 (oggetto, come visto, dei motivi aggiunti e con il quale l’Istituto specifica – a parziale rettifica di quanto evidenziato in esito alla pubblica consultazione – che sussiste una libertà di forma in ordine alla dichiarazione di cui al comma 4 dell’art. 132 *bis*), pone un precetto equivoco, suscettibile di letture alternative, e addirittura opposte, ciò che dimostra la sostanziale oscurità e irragionevolezza della previsione.

In ogni caso, deve osservarsi come la disposizione regolamentare, nell’individuare determinate modalità di documentazione dell’adempimento, esercita un potere regolamentare non conferito dalla norma primaria, neppure sotto forma di “*potere implicito*” (evocato da Ivass nei suoi scritti difensivi).

E, infatti, o si ritiene – in conformità a quanto dichiarato da Ivass in sede di pubblica consultazione – che la disposizione regolamentare abbia introdotto un onere formale non previsto dalla fonte sovraordinata (rilevabile in sede ispettiva, con conseguenze sanzionatorie sull’impresa), ciò che non può essere oggetto di potere regolamentare, neppure implicito, oppure si ritiene che la disposizione – come espressamente dichiarato da Ivass in sede di chiarimenti, ancorché a mezzo di uno strumento formale che non può costituire interpretazione autentica – si riduce a un mero rinvio agli accordi tra intermediari e imprese assicurative in ordine alle

modalità di rilascio e conservazione della dichiarazione, nel qual caso il potere regolamentare esercitato ha una valenza sostanzialmente pleonastica.

Né soccorre quanto sostenuto da Ivass nei suoi scritti difensivi, laddove rappresenta di aver inteso prevedere modalità volte a prevenire l'eccezione di nullità relativa da parte dei clienti ai sensi del comma 4 dell'art. 132 *bis*.

La definizione di dette formalità, per contro, è rimessa alla libera organizzazione delle imprese assicurative e degli agenti, che potranno individuare modalità più o meno dettagliate, salvo farsi carico, in caso di inidonea conservazione della documentazione attestante gli adempimenti di legge, del rischio dell'eventuale azione di nullità da parte degli assicurati.

In conclusione il ricorso introduttivo va accolto, con assorbimento di ogni altra censura e con conseguente annullamento della disposizione regolamentare gravata, mentre i motivi aggiunti, come eccepito da Ivass, vanno dichiarati inammissibili per carenza di interesse, in quanto rivolti avverso un atto privo di valenza provvedimento.

L'esito del gravame e la novità della questione giustificano a giudizio del Collegio, la compensazione tra le parti delle spese lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così provvede:

- a) accoglie il ricorso introduttivo e per l'effetto annulla l'art- 11, comma 1, lett. c) del regolamento impugnato;
- b) dichiara inammissibili i motivi aggiunti;
- c) compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO