

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

Ricorso in appello

Per: SNA – SINDACATO NAZIONALE AGENTI DI ASSICURAZIONE, in persona del suo legale rappresentante Presidente p.t. Claudio Demozzi (C.F.: 80053030153), con sede in Milano Via Lanzone n. 2

Nonché per

CLAUDIO DEMOZZI (C.F. DMZCLD66R07L378L),

ELENA DRAGONI (C.F.: DRGLNE76A66B201V),

tutti agenti di assicurazione regolarmente iscritti nel Registro Unico degli Intermediari di cui all'art. 109 n. 1 lettera a del Codice delle Assicurazioni, rappresentanti e difesi congiuntamente e/o disgiuntamente dagli Avv.ti Prof. Angelo Clarizia (C.F.: CLRNGL48P06H703Z – Fax 06/32609846 – email angelo.clarizia@pec.it) e Gianluigi Malandrino (C.F. MLNGLG57L03H769R – email gianluigimalandrino@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliati in Roma presso lo studio del primo in Principessa Clotilde n. 2, in virtù di delega in calce al presente atto

Contro

IVASS – ISTITUTO DI VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI, in persona del legale rappresentante pro-tempore, con sede in Roma Via del Quirinale n. 21

*

Per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio n. 3248/2023 emessa nel giudizio R.G. 12021/2018 del 24.2.2023, e quindi per la pronuncia di annullamento in parte qua del Regolamento IVASS n. 40/2018 del 2.8.2018 e in particolare delle seguenti disposizioni regolamentari: art. 4 n. 3 lett. c), dell'art. 42 n. 3 lett. a), e), c); dell'art. 42 n. 6; dell'art. 26 n. 1; dell'art. 31 n. 3.

*** **

Il presente giudizio in sintesi

In data 9.7.2005 veniva emanato il Dlgs n. 209/2005, con il quale il legislatore riordinava tutte le norme in materia di **assicurazione**, attraverso appunto il "Codice delle Assicurazioni" (da qui in avanti il "Codice").

Nell'ambito del suddetto Codice veniva anche analiticamente disciplinata l'attività di intermediazione assicurativa, con l'istituzione di un Registro Unico degli Intermediari di Assicurazione e Riassicurazione (RUI), che identifica e distingue le diverse figure professionali degli intermediari assicurativi (agenti, broker, produttori diretti, banche e sim. , subagenti e collaboratori degli agenti o dei broker).

L'art. 109 comma II° lettera a) del Codice precisava che gli agenti di assicurazione sono coloro i quali operano "*in nome e per conto di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione*".

Al Registro ci si iscrive dopo aver superato una prova di idoneità e aver dimostrato il requisito di una serie di elementi soggettivi (onorabilità, titolo

di studio, età, etc); né per riscrivere al RUI, né per riscrivere dopo la eventuale cancellazione è mai richiesto che un agente sia titolare di uno specifico mandato agenziale da parte di una compagnia . E questo perché si può operare in nome di una compagnia , attraverso uno specifico mandato agenziale; oppure “per conto” di una compagnia in forme di collaborazione saltuaria oppure occasionale, e quindi senza un vero e proprio mandato ad hoc.

In pratica da sempre gli agenti di assicurazione quando si trovano di fronte ad una specifica richiesta di un cliente per polizze che non rientrano nel loro normale set di prodotti, indirizzano i clienti presso altri colleghi di altre compagnie.

Tuttavia, con l'entrata in vigore della legge n. 221/2012, che ha istituito le “collaborazioni orizzontali” tra intermediari assicurativi, è oggi possibile per un agente di assicurazione operare anche senza essere mandatario di una o più compagnie, attraverso rapporti di collaborazione con altri intermediari.

Ciò che rileva è che l'agente sia dotato della necessaria competenza professionale acquisita attraverso il superamento di specifico e complesso esame di stato e mantenuta attraverso corsi periodici di aggiornamento obbligatori.

Questa interpretazione del sistema del Registro Unico, propugnata dal Sindacato Nazionale degli Agenti di Assicurazione, non è stata condivisa dall'Ivass Istituto di Vigilanza , che nel proprio Regolamento n. 40 del 2018

ha introdotto una disposizione, l'art. 4 n. 3 lettera a), nel quale è affermato che *“ nelle Sezioni A... sono indicati gli intermediari temporaneamente non operanti ”* e cioè *“gli iscritti che non hanno in corso incarichi di distribuzione”*.

A tale disposizione segue poi il successivo articolo 30 n. 1 lettera c) secondo il quale *“l'Ivass procede alla cancellazione degli intermediari dal Registro ... c) in caso di mancato esercizio dell'attività senza giustificato motivo per oltre 3 anni”*.

In definitiva, come l'Istituto di Vigilanza ha confermato anche con le proprie difese nel primo grado di giudizio, gli agenti assicurativi che non abbiano in corso un mandato agenziale rilasciato da una compagnia di assicurazione sono considerati inoperativi e dopo 3 anni cancellati dal Registro; mentre invece sono da considerare certamente operanti, secondo la corretta interpretazione delle norme del Codice, quegli intermediari che svolgano la loro attività *“ in collaborazione orizzontale ”* con altri agenti o broker, perché si tratta comunque di soggetti che lavorano *“per conto”* di imprese di assicurazione, sulla base di incarichi distributivi, quali debbono ad ogni effetto essere considerati quelli che disciplinano i rapporti di collaborazione orizzontale tra gli intermediari, ai sensi dell'art. 22 comma X° del DL 179/2012.

Questo quindi il thema decidendi della presente controversia.

I fatti di causa, le disposizioni impugnate, la narrativa della sentenza di cui qui si chiede la riforma.

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

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

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

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

Il ricorso è infondato e va respinto.

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

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

del successivo art. 30, n. 1 lett. c) – a norma del quale l’IVASS procede alla cancellazione “in caso di mancato esercizio dell’attività, senza giustificato motivo, per oltre tre anni, a seguito dell’accertamento del relativo presupposto” – introdurrebbe illegittimamente il principio per cui un agente assicurativo che non abbia in corso incarichi di distribuzione possa essere dichiarato inoperativo, così che lo stesso, dopo tre anni, debba essere cancellato dal registro unico degli intermediari (Rui).

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

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

Proprio quest’ultima disposizione avrebbe ulteriormente ampliato le facoltà operative degli intermediari assicurativi, atteso che la previsione secondo cui

gli intermediari possono offrire ai clienti le polizze trattate da altri intermediari “anche mediante l’utilizzo dei rispettivi mandati” postula necessariamente che si possa essere iscritti al Rui anche se si opera solo a mezzo di collaborazioni e dunque senza essere titolari in proprio di mandati.

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

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

In esito a tale primo motivo la decisione del Tar di rigetto è motivata, condividendo la difesa dell’IVASS, dalla circostanza che “la necessità che gli agenti di assicurazione siano muniti di un mandato di agenzia discende dalla

stessa definizione normativa contenuta nell'art. 109, del d.lgs 209/2005, che nel definire le sezioni in cui è articolato il registro degli intermediari assicurativi, prevede al comma 2, lettera a, che "nel registro sono iscritti in sezioni distinte: a) gli agenti di assicurazione, in qualità di intermediari che agiscono in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione", inequivocamente richiedendo in tale modo, l'esistenza di un contratto di mandato".

L'argomentazione utilizzata dall'IVASS prima e dal Tribunale Amministrativo poi, risulta errata in quanto:

- a) non si fonda su una corretta interpretazione letterale delle norme di legge, in violazione dell'art. 12 delle Preleggi ;
- b) non risulta ragionevole rispetto alle norme del Codice delle Assicurazioni che disciplinano l'accesso e l'esercizio dell'attività agenziale e risulta estranea alle prassi operative del mercato dell'intermediazione assicurativa.

1) Errata interpretazione letterale della sentenza impugnata.

L'art. 109 n. 2 lett. a) del Codice delle Assicurazioni stabilisce che sono agenti di assicurazione coloro che *"agiscono in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione"*.

Era stato sottolineato nel ricorso introduttivo che l'espressione *" in nome o per conto"* deve necessariamente individuare due distinte situazioni: la prima riguarda certamente l'agente che opera con un mandato diretto

dell'impresa e quindi **opera in suo nome**; ma la seconda locuzione, "*o per conto*", vuol dire evidentemente che si tratta di una situazione diversa, per cui l'agente può operare promuovendo gli affari di una compagnia assicuratrice, pur non essendone direttamente mandatario. Diversamente non avrebbe avuto senso che il legislatore utilizzasse la disgiuntiva "o *per conto*"; quell'espressione "*in nome o per conto*", traduce in termini letterali l'esigenza del legislatore di ricomprendere in una terminologia ampia e omnicomprensiva , tutte le possibilità di promozioni di affari che un agente possa effettuare per una impresa assicuratrice. Si può trattare di un agente che opera in nome della compagnia, perché ne è mandatario, oppure di un agente che opera la promozione di affari nell'interesse ("*per conto*") della compagnia, in modo occasionale . Evidentemente in detta seconda ipotesi non è necessario un vero e proprio mandato agenziale, ma è sufficiente che l'attività dell'agente, anche di natura sporadica ed occasionale, riguardi comunque la promozione di affari di una compagnia.

La distinzione tra le due ipotesi , collaborazione stabile – con mandato agenziale - , oppure collaborazione occasionale , ha avuto in effetti modesta rilevanza nel panorama della distribuzione assicurativa, sino a quando nel 2012 non è stata introdotta nel nostro sistema una nuova disciplina di vendita dei prodotti assicurativi, attraverso la normativa sulle collaborazione dirette tra agenti .

Infatti l'art. 22 comma decimo del dl n. 179/2012, convertito nella Legge n. 221/2012, ha stabilito che *"...gli intermediari assicurativi di cui al comma 2, lettere a), b), d), dell'articolo 109 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, nonché quelli inseriti nell'elenco annesso al registro degli intermediari medesimi ex articolo 33, comma 2 del regolamento Isvap n. 5/06, possono adottare forme di collaborazione reciproca nello svolgimento della propria attività **anche** mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati..."*.

Dunque, per la dichiarata e riconosciuta finalità di superare la segmentazione esistente ed ampliare l'offerta assicurativa, il legislatore ha deciso di consentire agli agenti di **collaborare tra loro**, nell'offerta all'utenza di polizze, **anche avvalendosi dei rispettivi mandati**.

Ovviamente se è previsto che la collaborazione possa avvenire "**anche attraverso l'utilizzo dei rispettivi mandati**", è evidente che la detta attività potrà essere posta in essere **anche "senza l'utilizzo dei rispettivi mandati"**. Se così non fosse dovremmo comprendere la ragione per la quale il legislatore ha utilizzato specificamente l'avverbio "**anche**"; evidentemente per ricomprendere nella facoltà di collaborazione riconosciuta agli agenti assicurativi, **anche** l'ipotesi nella quale gli agenti collaborino tra loro pur non disponendo rispettivamente di mandati agenziali.

Non ci sembra che possa dubitarsi della volontà del legislatore di ampliare la libertà operativa degli intermediari assicurativi, per consentire agli stessi la più ampia gamma di offerta di prodotti ai clienti.

Nessun dubbio può quindi sorgere, alla stregua della predetta normativa sulle **“collaborazioni orizzontali”**, circa l’esistenza nel nostro attuale ordinamento, della figura dell’agente che senza mandato diretto di una compagnia assicuratrice, possa comunque promuoverne gli affari, attraverso la collaborazione con altri agenti mandatarî di quella compagnia. Perciò davvero non si comprende quale possa essere mai l’esigenza rappresentata dall’Istituto di Vigilanza, di considerare operativi sul mercato assicurativo i soli agenti che abbiano in corso un mandato diretto di una impresa, quando , al contrario, le attuali normative consentono agli agenti assicurativi di operare la promozione degli affari e la conclusione delle polizze **anche** in assenza di "rispettivi mandati". L’Istituto di Vigilanza opera una sorta di ribellione (o comunque frappone un illegittimo ostacolo) alla operatività dell’art. 22 comma decimo della Legge 221/2012, che invece, proprio perché mirata a favorire la concorrenza e l’ampliamento della distribuzione assicurativa, andava caso mai incoraggiata e non certo impedita.

Secondo il Tribunale Amministrativo, nella sentenza impugnata *“da una necessaria lettura sistematica delle disposizioni sopra riportate, discende, dunque, che la legittimità della collaborazione tra due intermediari iscritti*

nella sezione A del Rui (agenti) presuppone che entrambi siano registrati in tale sezione – possedendone i requisiti di iscrizione e di permanenza, tra i quali il possesso di mandato – e svolgano l'attività corrispondente a quella di agente di assicurazione. La chiara dizione dell'art. 109, comma 2, lett. a) – a norma del quale l'agente di assicurazione, agendo “in nome e per conto” di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione deve essere mandatario della stessa – priva pure di rilievo il fatto che l'esistenza di un mandato non compaia tra i requisiti per l'iscrizione delle persone fisiche nella sezione A del Rui, atteso che una espressa previsione in tal senso sarebbe stata ripetitiva di un requisito già posto da altra norma del medesimo provvedimento monitorio”.

Dobbiamo sottolineare come, **il Tar del Lazio abbia trascritto in modo errato l'art. 109 comma 2 lett. a) del Codice delle Assicurazioni** . Nella sentenza si afferma infatti (a pagina 6), che la chiara dizione dell'art. 109 comma 2 lett. a) , affermerebbe che l'agente è il soggetto che opera “in nome e per conto” di una o più imprese di assicurazione. Tuttavia non è così : la norma in questione non dice affatto che un agente debba operare “in nome **e** per conto” di più imprese; al contrario, l'art. 109 si limita ad affermare che l'agente debba operare “in nome **o** per conto”; le due definizioni giuridiche (operare “in nome” ed operare “per conto”) non si cumulano, perché nella norma di legge non vi è la congiunzione e,

ma si disgiungono, perché la norma di legge utilizza appunto la disgiunzione o.

Probabilmente questa svista del Tribunale è stata decisiva nell'indurlo in errore , nell'interpretazione della legge e , in definitiva, nel rigettare l'impugnazione dello scrivente Sindacato. Infatti, l'affermazione del Tribunale del Lazio per la quale la norma citata (art. 109 n. 2 lett. a) del Codice delle Assicurazioni) , nella sua formulazione porterebbe ad affermare che gli agenti sono i soggetti che operano in "*nome e per conto*" di una o più imprese e, quindi, necessariamente con un mandato rilasciato da una di esse , non sarebbe stata sostenibile di fronte alla corretta trascrizione dell'art. 109, per il quale sono agenti sia coloro che operano *in nome* di una impresa, - e quindi con mandato di agenzia - sia coloro che operano *per conto di una o più imprese* - e quindi anche solo saltuariamente ed occasionalmente , senza quei requisiti di stabilità e continuatività che caratterizzano il contratto di agenzia ai sensi dell'art. 1742 cc.

Sempre sul piano della interpretazione letterale delle norme interessate, l'ampio richiamo del Sindacato ricorrente alla normativa in materia di collaborazioni orizzontali, no ha convinto il Tribunale di prima istanza, che anzi ha valorizzato in senso contrario i termini dell'art. 22 co. 10 del D.l. 179/2012, convertito nella Legge 221/2102.

Ricordiamo ancora una volta che in detta disposizione è affermato che gli agenti assicurativi - al dichiarato fine di ampliare l'offerta di prodotti sul mercato e superare ogni segmentazione che possa rappresentare un limite all'attività concorrenziale – possono operare in collaborazione tra loro **anche** avvalendosi dei rispettivi mandati.

Ciò vuol dire che, evidentemente, gli agenti possono collaborare tra loro, **anche non avvalendosi dei rispettivi mandati** e non certo, come ha opinato il Tribunale, solo nel caso in cui siano titolari di *“rispettivi mandati”* da utilizzare.

La lettura fornita dal Tribunale è che, in definitiva , solo gli agenti titolari di un qualche mandato di agenzia (magari di un ramo specialistico, assolutamente irrilevante in relazione al tipo di polizza da concludere nel caso specifico) potrebbero collaborare con i propri colleghi ai sensi dell'art. 22 co. 10 della Legge 221/2012.

Un simile discriminazione non solo non è individuabile nell'ambito di una corretta lettura della disposizione normativa, ma è anzi frutto di un vero e proprio stravolgimento letterale.

Infatti è chiaro a chiunque che quando una norma consenta la collaborazione tra soggetti e, all'evidente fine di ampliarne gli ambiti, affermi che detta collaborazione possa essere svolta ***“anche avvalendosi dei rispettivi mandati”***, ciò vuol dire che detta collaborazione può avvenire **anche** quando i mandati non vi siano.

Il termine anche, serve ad aggiungere ed ampliare un ambito definitorio, non certo a delimitarlo.

È necessario precisare che l'art. 22 co. 10 prevede che l'agente assicurativo possa proporre ad un proprio cliente polizze di assicurazione emesse da altri agenti.

Si distinguono nell'ambito della predetta "collaborazione orizzontale" due figure: agente proponente (colui che propone al cliente la polizza) e agente emittente (colui che in possesso del mandato agenziale emetta la polizza in nome della compagnia assicuratrice) entrambi tali soggetti operano oltre che nell'interesse del cliente, anche nell'interesse della compagnia assicuratrice, che è comunque il soggetto che incassa poi il premio assicurativo: tanto ciò è vero che tra i due agenti, proponente ed emittente, viene suddivisa la provvigione che la compagnia assicuratrice corrisponde per quel singolo affare, sulla base di un accordo di collaborazione redatto tra gli agenti stessi.

Ma è altrettanto chiaro che se l'agente proponente fosse titolare del mandato agenziale della compagnia, non avrebbe alcuna necessità di rivolgersi ad un collega, titolare del mandato di quella compagnia, per fargli emettere la polizza, la emetterebbe egli stesso.

Quindi la collaborazione orizzontale persegue l'obiettivo contrario a quello indicato dal Tar del Lazio, che è proprio quello di consentire ad un agente che non sia mandatario della compagnia, di offrire

ugualmente il prodotto di quella compagnia assicuratrice al proprio cliente.

In conclusione, in relazione a tale primo aspetto della presente impugnazione, dobbiamo ribadire che l'affermazione del Tribunale, secondo cui per essere o rimanere iscritti nella sezione "A" del Registro Unico degli Intermediari Assicurativi, quali agenti, è indispensabile essere titolari di un mandato di agenzia conferito da una o più imprese, è frutto di un duplice travisamento terminologico, in assenza del quale le conclusioni del primo grado non avrebbero potuto che essere ben diverse: da un lato vi è un vero e proprio errore di trascrizione della disposizione dell'art. 109 n. 2 Lett. A) del codice delle Assicurazioni, in quanto è agente sia colui che opera in nome ("o" e non "e") , sia colui che opera per conto di una o più imprese assicurative; dall'altro lato il termine utilizzato dall'art. 22 co. 10 della Legge 221/2012, per il quale la collaborazione orizzontale può attuarsi "**anche**" mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati, non può che significare che la detta collaborazione tra agenti possa essere realizzata **anche** nella ipotesi in cui i rispettivi mandati non vi siano.

*

2) La struttura delle norme che regolano l'iscrizione al Registro degli intermediari assicurativi e la ratio per la quale non sussista affatto la necessità di essere titolari di un mandato di agenzia per restare iscritti

nella Sezione A del Registro stesso; illegittimità delle disposizioni regolamentari impugnate.

Il Codice delle Assicurazioni (Dlgs n. 209 del 7.9.2005, come integrato e modificato da ultimo dal DLgs n. 68 del 2018) nell'articolo 106 prevede che *“in qualità di intermediari che agiscono in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione e riassicurazione”*; la sezione **b)** è riservata ai broker, cioè agli intermediari *“che agiscono su incarico del cliente e senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione”*; la sezione **c)** è quella dei produttori diretti che agiscono per conto delle imprese di assicurazione; la sezione **d)** è quella delle banche degli intermediari finanziari dell'Ente Poste; la sezione **e)** è riservata ai *“soggetti addetti alla intermediazione, quali i dipendenti, e collaboratori, i produttori e gli altri incaricati degli intermediari iscritti alle sezioni di cui alle lettere a), b) e d)”*; si tratta normalmente dei subagenti e dei collaboratori degli agenti e dei brokers; infine, vi è una sezione **f)**, di recente creazione, alla quale si sono iscritti gli intermediari assicurativi a titolo accessorio.

Per essere iscritti nella Sezione **a)** del RUI l'art. 110 stabilisce che la persona fisica debba godere dei diritti civili, non aver riportato condanne penali, non essere stata dichiarata fallita, non versare in situazioni di decadenza, non essere iscritti nel ruolo di Periti Assicurativi, aver superato l'esame di idoneità, aver stipulato una polizza di assicurazione sulla responsabilità civile professionale.

E' bene segnalare da subito che né l'art. 109 n. 2 lettera a), né l'art. 110 prevedono quale condizione per l'iscrizione del Registro, nella sezione a), che il soggetto sia titolare di mandati agenziali rilasciati da compagnie assicurative. La norma relativa alla cancellazione dal Registro, l'art. 113 , alla lettera c) , stabilisce che si proceda alla cancellazione in caso di *“mancato esercizio dell'attività senza giustificato motivo, per oltre tre anni”* , oppure che l'iscritto abbia perso almeno uno dei requisiti di cui all'art. 110, in precedenza sintetizzato, oppure ancora che non sia stato versato il contributo di vigilanza, oppure che sia venuta meno la polizza assicurativa di RC professionale.

In nessun paragrafo dell'art. 113 è prevista la cancellazione dal Registro a seguito della perdita (o della mancata titolarità di mandati agenziali da parte di compagnie assicuratrici.

Dunque, secondo il Codice delle Assicurazioni non è affatto previsto che per essere iscritto al Registro, un agente sia titolare di un mandato agenziale. quanto sopra in linea con tutti gli altri Albi professionali, ove non è affatto stabilito che un avvocato per esempio, per iscriversi all'Albo debba essere titolare di una causa, oppure che un medico debba avere almeno in cura uno o più pazienti.

Il titolo professionale si acquisisce per effetto di un esame e della relativa preparazione tecnica, oltre che per la sussistenza dei requisiti di onorabilità, e delle altre condizioni soggettive richieste (cittadinanza, età,

titolo di studio) per gli agenti assicurativi è poi previsto che gli stessi per esercitare l'attività concretamente, siano titolari di una polizza di responsabilità professionale (come ormai avviene per diverse altre professioni).

Dunque lo schema del Registro degli Intermediari Assicurativi non è dissimile da quello delle altre professioni: ci si iscrive quando si è in possesso dei relativi requisiti soggettivi e si supera un esame; per operare in concreto è necessario essere titolare di una polizza di responsabilità civile professionale.

D'altra parte, poiché la condizione necessaria per l'esercizio dell'attività assicurativa, e quindi anche per essere titolare di un contratto di agenzia, è quella di essere iscritti al Registro per gli Intermediari Assicurativi, è sin troppo ovvio che la predetta iscrizione debba risultare già in atto e quindi precedere il momento in cui un incarico agenziale sia conferito da un'impresa assicurativa ad un agente.

Quindi, iscrizione al Registro e titolarità di un incarico agenziale rilasciato da una compagnia assicuratrice sono fenomeni tra loro indipendenti e non legati da alcun rapporto di presupposizione e/o pregiudizialità.

Ugualmente indipendente deve perciò risultare la cancellazione dal registro, rispetto alla conservazione o meno di un incarico agenziale rilasciato da un'impresa.

Invero, la norma del Codice relativa alla cancellazione dal registro, l'art.113, non prevede in alcun modo che il venir meno di un incarico diretto rilasciato da una o più imprese assicurative, possa legittimare la cancellazione stessa¹.

Nonostante dunque non si è in alcun modo stabilito che un agente assicurativo che non sia titolare di un mandato debba essere considerato inoperativo e dopo un certo periodo cancellato addirittura dal Registro, l'IVASS nella disposizione regolamentare impugnata afferma invece che vanno considerati inoperativi gli agenti che non abbiano in corso un mandato agenziale.

Infatti l'art. 4 , n. 3, lettera a) del Regolamento 40/2018, stabilisce che *“nelle Sezioni A ,B ,D e F, del Registro sono indicati gli intermediari temporaneamente non operanti , mediante evidenza :....a) degli iscritti che non hanno in corso incarichi di distribuzione o che non hanno assolto, l'adempimento dell'obbligo di stipulazione del contratto di assicurazione della responsabilità civile di cui all'articolo 11”* .

L'art. 30 , n. 1 , prevede che l'Ivass procede alla **cancellazione** *“....- lettera c) - , in caso di mancato esercizio dell'attività, senza giustificato motivo, per oltre tre anni, a seguito dell'accertamento del relativo presupposto”*.

¹ Art. 113 (Cancellazione), secondo il quale si procede alla cancellazione in caso di :

“a) radiazione;

b) rinuncia all'iscrizione;

c) mancato esercizio dell'attività, senza giustificato motivo, per oltre tre anni;

d) perdita di almeno uno dei requisiti di cui agli articoli 110, comma 1, 111, commi 1 e 3, e 112;

e) mancato versamento del contributo di vigilanza di cui all'art. 336. nonostante apposita diffida disposta dall'IVASS;

f) limitatamente agli intermediari iscritti alle sezioni del registro di cui all'articolo 109, comma 2, lettere a), b) ed f), perdita di efficacia delle garanzie assicurative di cui agli articoli 110, comma 3 e 112, comma3;

g) limitatamente agli intermediari iscritti nella sezione del registro di cui all'articolo 109, comma 2, lettera b), mancato versamento del contributo al Fondo di garanzia previsto dall'articolo 115.

Quanto sopra significa che un agente assicurativo che non abbia in corso incarichi di distribuzione, secondo l'Ivass, può essere dichiarato inoperativo e dopo tre anni cancellato dal Registro.

Con la conseguenza che, quale “ inoperativo”, l’agente non può svolgere la propria attività e dopo tre anni viene addirittura cancellato dal Registro.

E’ chiaro che la norma regolamentare travalica la lettera e la ratio delle norme primarie in precedenza richiamate.

Secondo il Tribunale però il Regolamento Ivass sarebbe invece coerente con il sistema di registrazione obbligatoria e di esercizio della professione agenziale. Afferma il Tribunale che : *“I requisiti dell’iscrizione al RUI nella sezione A e del conseguimento di un mandato di agenzia, di conseguenza, non sono reciprocamente indipendenti, come preteso in ricorso, ma cumulativi, secondo una successione cronologica per cui il primo requisito deve essere acquisito antecedentemente al secondo e il secondo può essere temporaneamente perso per un periodo massimo di tre anni, decorso il quale, in assenza di assunzione di un nuovo incarico agenziale, ai sensi dell’art. 113, comma 1, lett. c), c.a.p. , è cancellato d’ufficio, salvo che ricorra un giustificato motivo. Diversamente opinando diventerebbero estremamente labili e fumosi i confini tra la sezione A e le sezioni B ed E del RUI, come disegnate dallo stesso art. 109. La corrispondente previsione regolamentare, di conseguenza, è pure funzionale a una corretta informazione del cliente – consumatore”*.

Le ragioni che hanno indotto il Tribunale a seguire la logica suggerita dall'Istituto di Vigilanza, sarebbero dunque rappresentate da una esigenza di “differenziazione” tra le varie figure di intermediari – che rischierebbe di divenire “*labile e fumosa*” se gli agenti iscritti al RUI non fossero soltanto quelli titolari di un mandato agenziale - e dall’ulteriore esigenza di dare agli utenti una “*corretta informazione*”.

Le suddette ragioni giustificatrici, appaiono in realtà totalmente inconsistenti. La “*scarsa differenziazione*” tra un agente (Sezione A) e un broker (Sezione B), è già presupposta dalla normativa primaria, in virtù della quale gli iscritti nella Sezione A possono in qualsiasi momento cancellarsi da tale sezione e iscriversi nella sezione B e viceversa. L’art. 34 del Regolamento 40/2018 è chiaro nel consentire agli agenti ed ai broker il passaggio da una sezione all’altra in qualunque momento e a semplice richiesta, giacchè si tratta di intermediari che dispongono dei medesimi requisiti soggettivi (superano lo stesso identico esame di abilitazione).

Si tratta indubbiamente di figure di intermediari assicurativi assai vicine tra loro, operando gli agenti su incarico o nell’interesse di una o più compagnia assicurativa (che per tale attività di promozione di affari li remunerano direttamente); i broker ricevono dal cliente l’incarico di curarne le proprie problematiche assicurative (anche se poi nella prassi vengono anch’essi remunerati dalle imprese assicurative).

Dunque la differenziazione tra le due figure risiede non già nella stipulazione di contratti di agenzia, quanto nella scelta da parte del professionista di iscriversi ad una o all'altra delle due sezioni.

Quanto alla corretta informazione nei riguardi dell'utenza, non vi è dubbio che il Pubblico Registro serva principalmente a questo: ma si assolve a tale obbligo informativo dando appunto una corretta informazione sull'appartenenza o meno di un professionista all'una o all'altra delle sezioni individuate dal Registro, non certo limitandone arbitrariamente l'accesso, o la permanenza.

Dunque non sembra proprio che la (arbitraria) obbligatorietà di un mandato agenziale , quale requisito per la permanenza nella sez. A del RUI, trovi valida motivazione nelle ragioni esposte in sentenza.

Vi sono altre – e decisive – evidenze che inducono invece a ritenere che un agente abbia diritto di rimanere iscritto al RUI, anche quando non risulti titolare diretto di un mandato agenziale.

Anzitutto la sentenza del Tar non valuta adeguatamente – ed anzi ingiustamente sviscerisce - il valore dell'art. 22 comma X° della Legge sulle collaborazioni n. 221/2012.

Il Sindacato ricorrente che per lunga tradizione (è stato fondato nel 1919 e ha una storia e conoscenza del mercato assicurativo ultracentenaria), ben interpreta le esigenze del mercato della intermediazione, sottolinea come

quella disposizione del legge sia stata concepita per ampliare l'ambito dell'offerta assicurativa che ogni agente può prospettare ai propri clienti.

Presupposto per la comprensione della genesi e della finalità della norma è il dato per il quale circa l'85% delle polizze assicurative che vengono stipulate in Italia nei Rami Danni, vengono collocate sul mercato dagli agenti di assicurazione, in virtù di consolidati rapporti di fiducia e conoscenza con la clientela.

E' sembrato dunque corretto al legislatore, oltrech  vietare l'esclusiva nei Rami Danni tra agenti e imprese di assicurazione (cos  l'art. 8 n. 2 della Legge n. 248/2006 che ha convertito il DL 223/2006 e l'art. 5 n. 1 della Legge n. 4'0/2007 che ha convertito il DL n. 7/2007), consentire agli agenti assicurativi di offrire ai propri clienti i prodotti intermediati da altri agenti e broker (Sezioni A e B) attraverso *“forme di collaborazione reciproca nello svolgimento della propria attivit ... anche mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati. Detta collaborazione   consentita sia tra intermediari iscritti nella medesima sezione del registro o nell'elenco a questo annesso, sia tra di loro reciprocamente, a condizione che al cliente sia fornita, con le modalit  e forme previste nel Codice delle assicurazioni private e sui regolamenti attuativi, una corretta e completa informativa....”*.

Risulta evidente che l'art. 22 del D.L. 179/2012, ha quindi ulteriormente ampliato le facolt  operative degli intermediari assicurativi, i quali possono quindi offrire ai clienti le polizze trattate da altri intermediari *“anche*

mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati"; ciò non vuol certo dire che la collaborazione di cui alla citata norma sia riservata solo a coloro che siano titolari di mandati; se così fosse non avrebbe alcun senso l'aver inserito espressamente la locuzione "anche" nel testo normativo.

Ora, è ben noto che i Rami Danni nel settore assicurativo siano suddivisi in diverse forme di garanzie: Incendio, Furto, Infortuni, Malattia, RCAuto, RC Professionale, Cauzioni, Tutela legale ed altri. Più esattamente l'art. 2 del Codice delle Assicurazioni individua ben 18 Rami, nella classificazione dei rischi relativi al settore "Rami Danni".

Un agente può essere mandatario di una impresa per uno o più dei 18 Rami Danni classificati nel Codice delle Assicurazioni.

Vi sono compagnie specifiche che trattano solo uno dei 18 rami del settore danni: compagnie che trattano solo il Ramo Malattia (v. ad es. Unisalute, oppure Intesa RBM salute); oppure che trattano solo il Ramo Tutela Legale (ad es. DAS, Arag ed altre).

Non riusciamo a comprendere che senso possa mai avere pretendere che, per restare iscritto alla sezione A del RUI – e quindi per poter collaborare con altri agenti - un agente assicurativo debba comunque avere un qualsiasi mandato, magari nel ramo della tutela legale o della malattia, quando poi la sua collaborazione con un collega si vada ad esplicare e concretizzare nella ricerca ed emissione di polizze del Ramo Auto o della RC Professionale o di uno degli altri 17 Rami Danni che la sua compagnia mandante non tratta .

Pretendere per l'iscrizione di un agente al RUI che egli sia mandatario di una qualsiasi compagnia specializzata in un solo ramo, non attribuisce evidentemente allo stesso nessuna particolare competenza e professionalità per gli altri 17 Rami che la sua impresa mandante non tratta. Eppure secondo Ivass e Tar questo soggetto potrebbe tranquillamente collaborare con i suoi colleghi in base all'art. 22 comma X° della L. 221/2012, cosa che sarebbe vietata ad un agente privo di quell'unico mandato specialistico, che l'Ivass considererebbe del tutto ingiustamente "inoperativo".

L'interpretazione dell'Istituto di Vigilanza che il Tar del Lazio ha confermato non risulta supportata da alcuna ratio di carattere tecnico ed operativo, soprattutto ove si abbia presente che la volontà del legislatore nell'istituire il meccanismo delle collaborazioni orizzontali è stata proprio quella di dare a tutti gli agenti assicurativi la possibilità di ampliare l'offerta dei prodotti in favore dei propri clienti.

Gli aspetti qui delineati, sottoposti all'attenzione del Giudice di Primo grado, non sono stati presi in alcuna considerazione nella sentenza qui impugnata; come del resto non sono state valutate altre e, a nostro sommo avviso decisive circostanze, che militano tutte nella direzione opposta rispetto a quella individuata nella motivazione delle sentenze.

La disposizione del Regolamento 40 impugnata in primo grado, risulta incongrua ed irrazionale anche rispetto all'art. 114 del Codice delle

Assicurazioni, intitolato “Reiscrizione del Registro” e dedicato dunque a quei soggetti che cancellati dal RUI , vogliano reinscrivere .

L’art. 114 non prevede in alcun modo che, per ottenere la *reiscrizione* al Registro, si debba essere titolari di mandati agenziali da parte di compagnie; la reiscrizione si ottiene infatti a semplice domanda, effettuando il pagamento del contributo di vigilanza e provvedendo alla polizza di assicurazioni di RC professionale. A nulla servirebbe dunque cancellare un soggetto dal Registro perché non ha mandati agenziali in corso quando poi quest’ultimo può in qualsiasi momento re-iscrivere senza alcun mandato di agenzia da parte di imprese assicuratrici.

Dunque, davvero non si comprende in base a quale criterio logico si possa sostenere che per iscriversi al Registro (i) non serva avere mandati di imprese assicuratrici; (ii) non serva avere tali mandati per re-iscrivere al Registro; ma poi, improvvisamente, i mandati diventino indispensabili per dimostrare l’operatività dell’attività di intermediazione, ed evitare quindi la cancellazione dal Registro stesso.

Invero poi, il Codice delle Assicurazioni ben ammette una situazione nella quale un agente rimanga iscritto nella Sezione A del Registro, pur non essendo direttamente titolare di mandati agenziali. Ciò si realizza, a mente dell’art. 112 del Codice, in tutti i casi in cui al Registro vengano iscritte delle società agenziali. Per l’iscrizione delle società al RUI è necessario che vi sia un ente, persona fisica che ne assuma la responsabilità dell’attività

assicurativa. Tale soggetto è certamente iscritto nella Sezione A e vi permane , pur non essendo titolare di mandati di agenzia ma responsabile dell'attività assicurativa di una società.

Anche rispetto a tale considerazione l'affermazione del Tar Lazio di pagina 6 non risulta corretta nella parte in cui si sostiene che : *“ I requisiti dell'iscrizione al RUI nella Sezione A e del conseguimento di un mandato di agenzia, di conseguenza, non sono reciprocamente indipendenti, come preteso in ricorso, ma cumulativi, secondo una successione cronologica per cui il primo requisito deve essere acquisito antecedentemente al secondo e il secondo può essere temporaneamente perso per un periodo massimo di tre anni”*.

In realtà, in base all'art. 4 n. 3 lettera a) del Regolamento impugnato, perdendo l'unico mandato assicurativo che si ha in corso, si diviene inoperativi immediatamente; ciò vuol dire che per 3 anni non si può svolgere nessuna attività, neppure quella in collaborazione con altri intermediari e dopo 3 anni si viene cancellati.

Probabilmente il Tar non ha compreso che non vi è alcuna ragionevole differenza tra quel soggetto che resti titolare di un mandato specialistico di un ramo particolare (il caso classico che si verifica è quello del mandato per le polizze di tutela legale), e possa continuare a collaborare con tutti gli altri agenti del mercato per tutti gli altri 17 Rami Danni, rispetto al soggetto che non risulti titolare neppure di quell'unico mandato specialistico, che

potrebbe ugualmente continuare a collaborare con i suoi colleghi invece di diventare inoperativo dal giorno dopo.

Non vi è in realtà nella sentenza impugnata una vera e propria motivazione che spieghi la ragione per la quale un qualsiasi mandato specialistico, consentendo all'agente di rimanere iscritto nella sezione A del RUI li consenta anche di collaborare con tutti gli altri suoi colleghi, cosa invece preclusa all'agente che quell'unico mandato specialistico non lo abbia; né viene in effetti considerata dal Tar la ratio legis dell'art. 22 comma X° della legge 221/2012 sulle collaborazioni orizzontali, limitandosi in Tar a dichiarare che si deve *“ritenere che le varie forme di collaborazione reciproca previste dalla norma debbano avvenire nel rispetto della categorizzazione contenuta nel citato art. 109. Inoltre, come condivisibilmente rilevato dalla difesa del resistente Istituto, l'utilizzo dell'espressione “anche mediante l'utilizzo dei rispettivi mandati”, lungi da avere il preteso effetto abrogante della definizione di agente assicurativo contenuta nell'art. 109, comma 2, lett. a) proprio in ragione dell'utilizzo dell'aggettivo “rispettivi” presuppone, anziché escludere, la titolarità del mandato da parte di tutti i partecipanti alla collaborazione”*.

In realtà nessuno vuole mettere in discussione la categorizzazione delle varie figure di intermediari assicurativi iscritti nelle 6 Sezioni un cui è attualmente suddiviso il Registro Unico degli Intermediari Assicurativi; ciò che si mette in discussione è evidentemente la ricerca dei presupposti per

accedere ad una delle 6 categorie di intermediari assicurativi, quella degli agenti, e soprattutto l'indagine sulle ragioni che portano ad escludere e cancellare gli agenti dalla prima di tale categoria, la Sezione A.

Per il resto, l'interpretazione dei termini di cui all'art. 22 comma X° della legge sulle collaborazioni, sui cui il Tar ha basato il rigetto del ricorso, è già stata oggetto di precedente critica che non appare qui particolarmente utile ripetere, essendo chiaro che quando il legislatore ha inteso attribuire la possibilità di collaborazione orizzontale agli agenti, *“anche avvalendosi dei rispettivi mandati”*, lo ha fatto perché ha voluto consentire evidentemente a tutti gli agenti, anche a quelli non in possesso dei rispettivi mandati di collaborare.

*** **

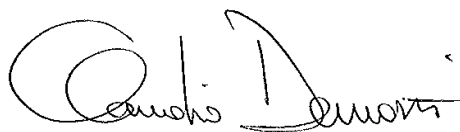
Per le ragioni tutte qui esposte pertanto

SI CHIEDE

la riforma della sentenza impugnata e in conseguenza si chiede che l'Ecc.mo Consiglio di Stato voglia annullare l'art. 4 n. 3 lettera a) del Regolamento e n. 40 /2018 emanata dall'Ivass, anche in combinato disposto con l'art. 30 n. 1 del Regolamento predetto, norme che conducono a ritenere “inoperativo” un agente che non sia titolare di un mandato di agenzia conferitogli da una impresa assicuratrice e che consentono quindi dopo 3 anni di effettuare la cancellazione dalla Sezione A del Registro Unico degli Intermediari istituito ai sensi dell'art. 109 del Codice delle Assicurazioni.

Con vittoria delle spese dei due gradi di giudizio.

Dott. Claudio Demozzi

Handwritten signature of Claudio Demozzi in black ink, featuring a large, stylized 'C' and 'D'.

Dott.ssa Elena Dragoni

Handwritten signature of Elena Dragoni in black ink, featuring a large, stylized 'E' and 'D'.