

Pubblicato il 18/01/2023

**N. 00896/2023 REG.PROV.COLL.
N. 10236/2022 REG.RIC.**



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10236 del 2022, proposto da
Sindacato nazionale agenti di assicurazione (S.N.A.), in persona del legale
rappresentante p.t., Claudio Demozzi e Elena Dragoni, rappresentati e difesi dagli
avvocati Antonino Galletti e Gianluigi Malandrino, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianluigi
Malandrino in Roma, viale delle Milizie;

contro

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), in persona del legale
rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Gentile, Sabrina
Scarcello, Monica Marcucci e Antonella Altomonte, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Aby Broker S.r.l., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

1. dell'art. 3 sub lett. d) e dell'art. 11 lett. a), b), 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” nonché 2. di ogni altro atto e provvedimento, ancorché non conosciuto o richiamato, antecedente, successivo, collegato e consequenziale e, in ogni caso, lesivo dell'interesse dei ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ivass;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 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

Il Sindacato nazionale agenti di assicurazione (S.N.A.) e i signori Claudio Demozzi e Elena Dragoni, agenti di assicurazione iscritti nel Registro unico degli intermediari di cui all'art. 109, n. 2, lettera a) del Codice delle assicurazioni, impugnano l'art. 3 lett. d) e l'art. 11 lett. a), b) e 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 prima disposizione (art. 3, lettera d), censurata a mezzo del primo motivo di doglianza, stabilisce che il regolamento si applica ai soli “... *intermediari assicurativi mandatari per la distribuzione di contratti RC Auto iscritti nelle sezioni A – Agenti -, D – Banche – F – Intermediari a titolo accessorio – del RUI*”, con esclusione dei broker assicurativi (Sezione B del RUI), dei produttori diretti delle compagnie (Sezione C del RUI), dei subagenti e degli altri collaboratori di agenti e broker (Sezione E del RUI); la seconda disposizione (art. 11) è censurata, a mezzo del secondo motivo di doglianza, con riferimento alle previsioni contenute, rispettivamente, alla lettera a) (laddove stabilisce che gli intermediari accedono a Preventivass “*ove il consumatore non abbia già utilizzato il servizio autonomamente*”), alla lettera b) (laddove

prevede che “*gli intermediari... nel caso in cui il consumatore abbia già utilizzato il servizio autonomamente e si rivolga agli intermediari per la conclusione del contratto, accedono a PREVENTIVASS e inseriscono le informazioni necessarie per l’elaborazione del preventivo da parte delle eventuali altre imprese di cui sono mandatarî*”) e alla lettera c) (a norma della quale “*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 mandatarî 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*”).

Con riferimento alla prima disposizione i ricorrenti evidenziano la palese disparità di trattamento tra intermediari soggetti e intermediari non soggetti al regolamento, disparità che non avrebbe, a loro giudizio, alcuna base normativa (e anzi contrasterebbe con i recenti indirizzi legislativi in punto di concorrenza), né si baserebbe su caratteristiche oggettive differenti.

Quanto alle previsioni contenute nell’art. 11 se ne evidenzia la contrarietà all’art. 132 *bis* del c.a.p., rappresentando, altresì, l’irragionevolezza dell’appesantimento procedimentale introdotta dallo stesso.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

- 1) Eccesso di potere per disparità di trattamento e violazione del principio di uguaglianza sostanziale e non discriminazione. Illogicità e insufficienza motivatoria. Violazione dell’art. 191 del Codice delle Assicurazioni in materia di proporzionalità e minor sacrificio.
- 2) Violazione dell’art. 132 *bis* del CAP (Codice delle Assicurazioni Private) ed eccesso di potere per illogicità irragionevolezza, disparità di trattamento, aggravamento procedimentale e insufficienza motivatoria con riferimento a quanto previsto dall’art. 11 n. 1 lett. b) e c) del Regolamento.
3. Istanza per la remissione degli atti alla Corte costituzionale: Incostituzionalità dell’art. 132 bis n. 1 del d.lgs. 205/2009 come inserito dall’art. 1 co. 6 della Legge 4.8.2017 n. 124.

Ivass, costituita in giudizio ha chiesto il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile e infondato.

Alla camera di consiglio del 4 ottobre 2022 il Collegio ha fissato l'odierna udienza per la discussione del merito.

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”, l’adozione del quale, come emerge dagli scritti difensivi e dalla documentazione depositata in atti dalla difesa di Ivass, è stata preceduta da una complessa e articolata istruttoria aperta alla partecipazione degli operatori di settore.

Con il primo motivo di doglianza i ricorrenti hanno censurato la previsione contenuta nell’art. 3, comma 1, lett. d), laddove prevede che il regolamento si applica “*agli intermediari assicurativi mandatarî per la distribuzione di contratti r.c. auto iscritti nelle sezioni A, D ed F del RUP*”, con esclusione dei broker assicurativi (Sezione B del RUI), dei produttori diretti delle compagnie (Sezione C del RUI), dei subagenti e degli altri collaboratori di agenti e broker (Sezione E del RUI).

La distinzione, a giudizio dei ricorrenti, sarebbe priva di giustificazione e non sorretta da motivazione logica e intellegibile, atteso che l’espressione intermediari “*mandatarî di imprese di assicurazione*”, andrebbe logicamente riferita “*a tutti gli intermediari che, nel momento della emissione del contratto assicurativo, abbiano il potere di rappresentare – in quel momento e per quella polizza – una impresa assicuratrice, a prescindere dal tipo di rapporto contrattuale esistente tra impresa ed intermediario*”.

Considerato che l’obbligo di preventivazione mediante il programma Preventivass comporta degli adempimenti particolarmente complicati e complessi, i ricorrenti ritengono che la distinzione operata determini a carico dei soggetti contemplati nell’art. 3, e, in particolare, agli agenti plurimandatarî, un incomprensibile svantaggio operativo.

La previsione regolamentare, di conseguenza, si porrebbe in contrasto con la previsione contenuta nell’art. 191 del Codice delle Assicurazioni, secondo il quale “*i regolamenti si conformano al principio di proporzionalità per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari*” e “*I Regolamenti devono risultare coerenti con le finalità della Vigilanza ...e devono tenere conto delle esigenze di competitività e sviluppo della innovazione nello svolgimento delle attività dei soggetti vigilati*”.

La prospettazione non può essere condivisa.

Come condivisibilmente rappresentato dalla difesa di Ivass, la distinzione trova il suo fondamento nell’art. 132 bis, comma 1, del c.a.p., il quale, come del resto

rappresentato dallo stesso sindacato ricorrente e da altri interlocutori in corso di procedimento, fa esplicito riferimento ai *“premi offerti da tutte le imprese di assicurazione di cui [gli intermediari] sono mandatarî”*.

E infatti, la previsione di cui al primo comma dell’art. 132 bis – secondo cui *“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 mandatarî 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”* – non può che riferirsi, e secondo un’interpretazione letterale e secondo un’interpretazione sistematica, agli *“agenti”* e agli altri intermediari iscritti nelle sezioni D ed F, i quali soli sono, proprio in ragione del tipo di contratto in forza del quale agiscono, effettivamente *“mandatarî”* delle imprese di assicurazione.

Quanto alle categorie alle quali non si applica il regolamento, si osserva poi che:

a) i broker sono, per espressa previsione dell’art. 109, comma 1, lettera b) del codice delle assicurazioni *“intermediari che agiscono su incarico del cliente e senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione o di riassicurazione”*, ciò che esclude la ricorrenza di un mandato riferibile all’impresa assicuratrice, unico rilevante ai sensi dell’art. 132 bis;

b) gli intermediari iscritti nella sezione C del RUI, sempre in forza di definizione normativa (art. 109, comma 1, lett. c) del c.a.p.) non agiscono nel ramo RC Auto, unico a cui si riferisce il regolamento *de quo*;

c) per l’attività degli intermediari iscritti nella sezione E del RUI, che, ai sensi dell’art. 109, comma 1, lettera e) del codice delle assicurazioni, sono gli *“addetti all’attività d’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’attività di intermediazione svolta al di fuori dei locali dove l’intermediario opera”*, rispondono, ai sensi dell’art. 119, comma 3, del codice stesso, gli intermediari con i quali collaborano, così che, con riferimento ai collaboratori dei *“mandatarî”*, l’effetto informativo è comunque garantito, con modalità l’individuazione delle quali è rimessa agli accordi tra intermediario e collaboratore.

La disciplina sopra descritta rende ragione anche dell'assenza di profili di disparità di trattamento, tali da determinare la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità della previsione dell'art. 132 bis nella parte in cui pone solo a carico dei mandatarari delle imprese assicurative gli obblighi previsti in tema di Preventivass (e oggetto del terzo motivo di ricorso), atteso che il diverso regime trova giustificazione nel fatto che altre norme di legge, contenute nel medesimo, c.a.p., disciplinano in maniera diversa le competenze, gli schemi contrattuali sulla base dei quali agiscono e i regimi di responsabilità dei soggetti iscritti nelle sezioni B, C ed E del RUI.

Come già osservato in giurisprudenza, del resto, la “*categorizzazione*” prevista dall'art. 109 CAP si pone in linea con l'esigenza di graduare a fini di vigilanza le rispettive responsabilità nei confronti del pubblico e utilizza a tal fine “*due criteri congiuntamente operanti, l'uno soggettivo, in quanto incentrato sulla tipologia di intermediario, e l'altro di tipo funzionale, perché volto a definire lo spazio operativo delle figure ivi previste*” (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5026/2008).

Con il secondo motivo di doglianza i ricorrenti censurano le previsioni, rispettivamente risultanti dal combinato disposto delle lettere a) e b) e a) e c) dell'art. 11 del regolamento.

Quanto alla prima previsione, i ricorrenti sostengono che aver previsto che “*gli intermediari... nel caso in cui il consumatore abbia già utilizzato il servizio autonomamente e si rivolga agli intermediari per la conclusione del contratto, accedono a PREVENTIVASS e inseriscono le informazioni necessarie per l'elaborazione del preventivo da parte delle eventuali altre imprese di cui sono mandatarari*”, comporti una sostanziale duplicazione delle attività richieste agli agenti, imponendo loro oneri di particolare gravosità.

A titolo esemplificativo, espongono ancora i ricorrenti, un ipotetico agente assicurativo plurimandatario, titolare di cinque mandati, che debba stipulare ogni giorno 20 polizze RC Auto, sarebbe tenuto, in adempimento della censurata previsione, alla predisposizione di 100 preventivi al giorno (20 x 5 mandati).

La censura è infondata.

Come evidenziato dalla difesa di Ivass, il detto obbligo grava sui soli agenti plurimandatari ai quali si rivolgano utenti che abbiano autonomamente consultato

Preventivass con riferimento a una sola delle compagnie di assicurazione di cui l'agente sia mandatario, ciò che è in toto conforme a quanto previsto dall'art. 132 *bis*.

L'adempimento, del resto, è unico (una sola interrogazione per tutti i brand di cui l'agente plurimandatario sia rappresentante), così che il maggior numero di compagnie a cui riferire i preventivi base non si traduce in una moltiplicazione delle procedure di interrogazione.

Ne discende che non ricorre neppure la predicata ingiustificata disparità di trattamento, attesa l'evidente diversità delle posizioni che caratterizzato l'agente monomandatario e quello plurimandatario.

A nulla rileva poi quanto sostenuto dai ricorrenti in ordine all'inutilità dello stesso strumento del Preventivass (sostanzialmente compendiabile nell'argomentazione secondo cui, poiché il preventivatore consente un mero confronto tra i contratti base, sistematicamente diversi da quelli in concreto praticati alla luce delle specifiche esigenze dell'assicurato e della scontistiche praticabili dall'agente) deve poi osservarsi che le critiche attengono a previsioni contenute nella normazione primaria (non censurata, *in parte qua*, per profili di pretesa incostituzionalità) ed impingono in profili di merito legislativo, insindacabili in sede giurisdizionale.

Può dunque passarsi all'esame della disposizione contenuta nella lettera c) dell'art. 11, la quale 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 mandant?”*.

La previsione è censurata dai ricorrenti in quanto: a) introdurrebbe obblighi formali in contrasto con quanto previsto dall'art. 132 *bis*, comma 2, b) sarebbe connotata da intrinseca irragionevolezza e c) realizzerebbe una disparità di trattamento tra intermediari.

La doglianza è fondata.

La disposizione, infatti, come dimostrato dalla necessità, avvertita da Ivass in tempo successivo alla proposizione del ricorso, di adottare un chiarimento applicativo, appare connotata da oscurità del precetto – sia in punto di necessità o meno di ottenere dal cliente una dichiarazione scritta sia in ordine all’oggetto della dichiarazione stessa – così da risultare, nel suo complesso, irragionevole.

Nel chiarimento applicativo relativo all’art. 11 del Regolamento 51/2022, emanato in data 21 giugno 2022, infatti, Ivass stessa riconosce le possibili criticità della disposizione contenuta alla lettera c), laddove *“in parziale rettifica di quanto evidenziato in risposta a specifica domanda riportata nel documento riassuntivo degli esiti della consultazione”* (ove l’Istituto aveva sostenuto la necessità che la dichiarazione fosse datata e sottoscritta), chiarisce (tuttavia a mezzo evidentemente privo degli effetti propri dell’autotutela e in contrasto con la riportata interpretazione fornita dallo stesso Istituto in fase endoprocedimentale), che la disposizione non deve essere intesa come volta a prescrivere *“alcun requisito di forma”* e che *“una volta che il consumatore abbia esibito all’intermediario il preventivo ottenuto dall’interrogazione dell’applicazione web di PREVENTIVASS, sarà sufficiente che la dichiarazione di cui alla lettera c) dia conto di tale circostanza senza necessità che essa riporti i numeri identificativi dei preventivi emessi dalle imprese di cui l’intermediario è mandatario”*

Ne discende che la disposizione, diversamente da quanto affermato negli scritti difensivi di Ivass, non era suscettibile di univoca lettura conforme alla fonte sovraordinata alla quale intendeva dare attuazione e che la stessa introduceva, con riferimento al contenuto delle dichiarazioni, oneri formali non previsti dalla norma primaria.

Né soccorre, a legittimare l’adozione della censurata previsione, 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.

Alla luce di quanto osservato il ricorso va accolto in parte, con riferimento alla sola previsione di cui all'art. 11, lett. c) e con assorbimento delle ulteriori censure formulate avverso la detta disposizione, e respinto nel resto.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, nei sensi pure in motivazione indicati; lo respinge quanto al resto.

Spese compensate.

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