

Agosto 2021

Accordi orizzontali e distribuzione assicurativa alla luce della sentenza del TAR del Lazio

Federica Spagnoli, Lener & Partners; Silvia Mastantuono, Dottoranda di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

SOMMARIO: 1. Il caso: iter e motivi del ricorso - 2. Il sostegno allo SNA da parte della categoria dei broker - 3. Cenni sulle principali novità del Provvedimento IVASS 97/2020 - 4. Prospettive future e controllo sulle reti distributive. Il possibile coordinamento tra intermediari, imprese e Autorità di Vigilanza.

1. Il caso: iter e motivi del ricorso

Il Sindacato Nazionale Agenti di assicurazione (SNA), unitamente ad altri due agenti iscritti nel Registro unico degli intermediari (RUI)¹, a mezzo di un ricorso hanno impugnato tre previsioni contenute nell'art. 4 del Provvedimento IVASS n. 97/2020 emanato il 4 agosto 2020 (il *Provvedimento 97/2020* o *Provvedimento*). Tali previsioni modificano gli articoli 42, 56 e 58 del Regolamento IVASS n. 40/2018 (il *Regolamento 40/2018* o il *Regolamento Intermediari*).

Le prime due disposizioni - avverso le quali sono proposti i primi tre motivi di ricorso - prevedono, a carico degli intermediari, obblighi di comunicazione e pubblicazione dell'esistenza di collaborazioni orizzontali tra intermediari, mentre la terza - contestata con il quarto motivo di ricorso - impone a carico degli stessi l'obbligo di consegnare una dichiarazione di coerenza del prodotto con le esigenze dell'assicurato prima della stipula del contratto.

Con riferimento agli articoli 42 e 56, i ricorrenti contestano il disallineamento di queste previsioni rispetto al contenuto dell'art. 22 del decreto-legge n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012. Tale disposizione ha introdotto nell'ordinamento la possibilità per gli intermediari iscritti alle sezioni a), b) e d) del RUI di sottoscrivere accordi di collaborazione orizzontale allo scopo di superare la segmentazione del mercato e favorire

¹Il Registro Unico degli Intermediari Assicurativi e Riassicurativi tenuto dall'IVASS di cui all'articolo 109 del d. lgs. n. 209/2005 (*CAP* o *Codice delle Assicurazioni*).

la concorrenza, agevolando e aumentando l'offerta proposta ai clienti². Ai sensi di questa disposizione, l'IVASS era chiamata a vigilare sulla corretta applicazione della norma, potendo altresì adottare disposizioni attuative anche al fine di garantire un'adeguata informativa ai consumatori. Prima del Provvedimento, l'Autorità aveva recepito l'indicazione attraverso il Regolamento Intermediari che stabiliva il contenuto e le modalità per fornire queste informazioni³.

Come si avrà modo di approfondire, gli articoli 42 e 56 oggetto di impugnazione sono andati molto oltre le originarie previsioni dell'art. 22 del decreto-legge n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, imponendo obblighi generalizzati di pubblicazione e comunicazione alle imprese assicuratrici della sottoscrizione di accordi di collaborazione orizzontale, con l'effetto di limitare la libertà di stipula dei detti accordi e di restringere la concorrenza, generando peraltro un inutile appesantimento degli oneri burocratici gravanti sugli intermediari assicurativi.

Nel merito i ricorrenti hanno contestato:

(i) una violazione di legge derivante dall'art. 4 n. 12, lett. b) del Provvedimento 97/2020 circa l'inserimento del comma 4-bis dell'art. 42 del Regolamento 40/2018.

In forza di tale disposizione *“la sottoscrizione dell'accordo di cui al comma 4 è comunicata dagli intermediari alle rispettive imprese di assicurazione mandanti interessate”*. Si osserva che questa disposizione è stata introdotta nel testo definitivo dell'articolo nonostante non avesse formato oggetto della procedura di pubblica consultazione⁴.

L'obbligo a carico degli intermediari di comunicare all'impresa assicuratrice l'esistenza di collaborazioni orizzontali, imposto dalla nuova norma, non troverebbe la sua fonte nella predetta normativa primaria (i.e. il d.l. n. 179/2012). Questa disciplina esclude

² L'art. 22 del decreto-legge n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012 recita testualmente: *“Al fine di favorire il superamento dell'attuale segmentazione del mercato assicurativo ed accrescere il grado di libertà dei diversi operatori, 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. Detta collaborazione è 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 modalità e forme previste nel Codice delle assicurazioni private e sui regolamenti attuativi, una corretta e completa informativa in relazione al fatto che l'attività di intermediazione viene svolta in collaborazione tra più intermediari, nonché l'indicazione dell'esatta identità, della sezione di appartenenza e del ruolo svolto dai medesimi nell'ambito della forma di collaborazione adottata. L'IVASS vigila sulla corretta applicazione del presente articolo e può adottare disposizioni attuative anche al fine di garantire adeguata informativa ai consumatori”*.

³ Cfr. art. 42, comma 4 contenuto nella prima versione del Regolamento 40/2018.

⁴ Si ricorda che suddetta procedura è obbligatoria e prevista all'art. 191, comma quarto, del Codice delle Assicurazioni.

espressamente le imprese assicuratrici dagli accordi di collaborazione tra agenti. Peraltro, l'osservazione era stata espressamente accolta da IVASS in occasione della consultazione pubblica, tale circostanza rende tanto più singolare la disposizione emessa.

È stata poi contestata:

(ii) una violazione di legge derivante dall'art. 4. n. 18, lett. a) del Provvedimento 97/2020 che modifica l'art. 56 del Regolamento 40/2018.

Il comma 2 dell'art. 56 del Regolamento Intermediari prevede che *“i distributori rendono disponibile per il pubblico nei propri locali, anche avvalendosi di apparecchiature tecnologiche, oppure pubblicano su un sito internet ove utilizzato per la promozione e collocamento di prodotti assicurativi, dando avviso della pubblicazione nei propri locali: (a) l'elenco recante la denominazione della o delle imprese di assicurazione con le quali l'intermediario ha rapporti d'affari, anche sulla base di una collaborazione orizzontale o di lettere di incarico; [...]”*.

Le ragioni sottese all'impugnazione di questa previsione sono allineate a quanto già detto con riferimento all'art. 42⁵. I ricorrenti evidenziano come l'introduzione del nuovo testo dell'art. 56 risulti in contraddizione con quanto affermato dall'Autorità di Vigilanza nel corso del procedimento di consultazione, in seno al quale l'IVASS aveva dichiarato di accogliere le osservazioni formulate dallo SNA e dall'Associazione di categoria dei broker ACB, volte all'eliminazione dell'obbligo di pubblicazione dell'esistenza di collaborazioni orizzontali.

L'onere burocratico di comunicazione e pubblicazione degli accordi imposto agli intermediari dalle nuove disposizioni del Regolamento Intermediari sarebbe, inoltre, incompatibile con la finalità di semplificazione propria del Provvedimento, aggiungendo un ulteriore obbligo informativo privo di effettivi benefici per il cliente⁶.

⁵ Sempre nel testo della sentenza si osserva che: *“al fine di tutelare il diritto all'informativa di tali ultimi soggetti (unici espressamente contemplati dal richiamato art. 22), già soccorrerebbe, del resto, l'art. 56 n. 3 del Reg. 40/2018, che impone all'intermediario di consegnare al contraente, prima della stipulazione del contratto, un apposito modello nel quale devono essere indicati tutti gli elementi relativi alla compiuta individuazione dell'intermediario stesso.*

L'ampiezza dell'adempimento imposto dalla nuova disposizione, per contro, renderebbe la notizia conoscibile non solo ai clienti interessati, come normativamente previsto, ma anche a qualunque soggetto si rechi presso un'agenzia o ne apra il sito internet e, tra questi, anche gli ispettori e ai funzionari delle imprese mandanti”.

L'obbligo di comunicazione, inoltre e in contrasto con la finalità perseguita dal legislatore del 2012, offrirebbe il destro a possibili ingerenze delle imprese assicuratrici.”

⁶ A maggior precisazione, la sentenza riporta che: *“risulterebbe, di conseguenza, violato l'art. 191 del Codice delle Assicurazioni, nella parte in cui stabilisce che i regolamenti “si conformano al principio di proporzionalità per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari” e nella parte in cui prevede che i regolamenti debbano “tenere conto delle esigenze di competitività e di sviluppo dell'innovazione nello svolgimento delle attività dei soggetti vigilati”.*

I ricorrenti hanno infine contestato:

(iii) una violazione di legge rispetto al nuovo testo dell'art. 58, comma 4-bis del Regolamento 40/2018 (*Valutazione delle richieste ed esigenze del contraente*), introdotto dall'art. 4, comma 20 del Provvedimento 97/2020.

L'art. 58 comma 4-bis del Regolamento Intermediari dispone che *“qualora i distributori ritengano che il prodotto sia coerente con le richieste ed esigenze del contraente o dell'assicurato, prima della sottoscrizione del contratto, lo informano di tale circostanza, dandone evidenza in un'apposita dichiarazione”*.

Rilevato come, a rigore dell'art. 58 del Regolamento Intermediari, i distributori siano già *“tenuti a proporre contratti coerenti con le richieste ed esigenze di copertura assicurativa e previdenziale del contraente o dell'assicurato”* e a fornire al contraente informazioni oggettive e dettagliate sul prodotto, i ricorrenti osservano come la consegna di una dichiarazione che conferma un obbligo di legge integri un inutile appesantimento burocratico.

La norma, inoltre, come già evidenziato da SNA in sede di consultazione, sarebbe anche in contrasto con la disciplina comunitaria introdotta dalla IDD e dal Regolamento UE n. 2016/97, che prevede un simile adempimento solo per i prodotti di investimento assicurativo⁷.

La disposizione sembra imporre un obbligo assolutamente non necessario se si considera che la distribuzione di prodotti non coerenti non è mai consentita⁸.

Alla luce delle contestazioni sollevate, con la sentenza n. 07549 del 23 giugno 2021 il TAR del Lazio ha sostanzialmente condiviso le censure procedurali lamentate dai ricorrenti in ordine al mancato rispetto delle prescrizioni partecipative imposte dall'art. 191 del CAP per l'adozione dei regolamenti dell'IVASS⁹ e ha accolto nel merito le

⁷ Questi prodotti di natura “finanziaria” sono soggetti a una specifica disciplina normativa, più stringente di quella applicabile ai prodotti assicurativi “puri”. Si confronti l'art. 68-*decies* del Regolamento Intermediari che al comma 1 dispone che: *“qualora gli intermediari e le imprese di assicurazione ritengono che il prodotto di investimento assicurativo è coerente con le richieste ed esigenze del contraente o potenziale contraente, lo informano di tale circostanza, dandone evidenza in un'apposita dichiarazione”*.

⁸ Prima dell'entrata in vigore del Provvedimento, gli intermediari potevano distribuire anche prodotti assicurativi non coerenti con le esigenze del cliente o in assenza delle informazioni necessarie alla valutazione di coerenza. Il Provvedimento ha abrogato formalmente i commi 5 e 6 dell'articolo 58 del Regolamento Intermediari che sancivano queste possibilità.

⁹ Si legge nella sentenza che secondo la giurisprudenza il ricorso alla procedura di consultazione previsto dall'art. 191 *“costituisce per il soggetto pubblico non una facoltà ma un vero e proprio obbligo, ex art. 97 Cost., connaturale ad una nuova e diversa visione del rapporto tra pubblica amministrazione ed amministrati, meno marcata dall'aspetto autoritativo del provvedere”*, che oltre a *“massimizzare l'acquisizione al procedimento di dati e di elementi utili ai fini dell'adozione della determinazione finale”*, consentendo ai destinatari dell'atto di apportare osservazioni e deduzioni alla volontà amministrativa in corso di determinazione, vale a scongiurare *“il venire ad esistenza di provvedimenti “a sorpresa”, per effetto dei quali il primo confronto critico in ordine alla portata dell'atto viene sottratto alla dialettica*

contestazioni sollevate. Con riferimento ai nuovi obblighi di pubblicazione e comunicazione alle imprese delle collaborazioni orizzontali, è stata evidenziata una sostanziale differenza tra l'obbligo di comunicazione "personalizzata" al contrente interessato – obbligo già sancito dall'art. 22 del d.l. 179/2012 – e il generalizzato obbligo di comunicare / pubblicare tutte le collaborazioni orizzontali, inserito dal nuovo Provvedimento: l'esistenza della prima disposizione normativa non giustifica la divulgazione generalizzata di tutte le collaborazioni, prevista dal Provvedimento. Il TAR ha dunque condiviso le preoccupazioni dei ricorrenti in ordine agli effetti negativi che potrebbero derivare da una simile divulgazione, riconoscendo che le imprese mandanti, *“senza violare l'espresso divieto di adottare previsioni contrattuali volte ad impedire la stipula di collaborazioni orizzontali, possono porre in essere comportamenti ostruzionistici, tali da rendere, in concreto, più difficili i rapporti di collaborazione medesima, verso i quali il legislatore 2012 ha invece dimostrato un evidente favor”*. Anche con riferimento al nuovo art. 58 del Regolamento Intermediari, il TAR ha accolto senza riserve le censure mosse dai ricorrenti, sottolineando l'inutilità di una dichiarazione di coerenza del prodotto rispetto alle esigenze del contraente, volta a ribadire un obbligo di legge. Nel contesto dell'art. 58 e alla luce della tipologia di prodotti cui questo articolo si riferisce, una dichiarazione priva di motivazione e sottoscrizione che si limita a riportare una norma inderogabile, non può valere come assunzione di responsabilità da parte dell'intermediario come invece sostenuto dall'IVASS in giudizio.

La conseguenza pratica di questa decisione è dunque che non è più obbligatorio per gli intermediari:

- (i) inviare alle imprese di assicurazione l'elenco delle collaborazioni orizzontali in essere tantomeno quelle future;
- (ii) esporre nei propri uffici o pubblicare online l'elenco delle collaborazioni orizzontali e delle imprese con le quali si hanno rapporti di affari; e
- (iii) consegnare al cliente la dichiarazione di coerenza.

2. Il sostegno allo SNA da parte della categoria dei broker

Come detto, il TAR del Lazio ha emanato una sentenza per certi versi sorprendente, se si guarda alle premesse del ricorso. Il TAR ha accolto tutte le istanze presentate dallo SNA contro le disposizioni impugnate del Provvedimento.

della sede propria amministrativa, per essere integralmente trasferito in ambito giudiziale, con il grave vulnus consistente nella privazione della più ampia interlocuzione, attinente anche ai profili di opportunità e di stretto merito tecnico od economico, che solo la fase procedimentale amministrativa è destinata ad assicurare” (Tar Lazio, Roma, sez. I, 27 ottobre 2010, n. 33031, che rileva come l'obbligo di consultazione degli interessati risulti confermato, e non attenuato, dall'entrata in vigore dell'art. 23 della l. 28 dicembre 2005, n. 262)”.

Questo successo è frutto anche del contributo dell'associazione di categoria dei broker ACB (Associazione di Categoria Brokers); a difesa dell'autonomia e dell'indipendenza dei broker dalle compagnie, l'ACB, in più occasioni, ha sostenuto positivamente l'azione del sindacato e in sede di consultazione ha palesato le proprie perplessità su alcune delle disposizioni stabilite dall'IVASS.

In particolare, in riferimento all'obbligo di comunicare le collaborazioni orizzontali l'associazione di categoria aveva sollevato il punto che tale adempimento rappresentasse *“un appesantimento non richiesto da alcuna norma primaria e si pone[ss]e in potenziale contrasto con la norma di chiusura dell'art. 22 comma 10 del DL n. 179/2012, dove si commina la nullità a qualsiasi patto diretto ad ostacolare o a rendere più gravosa la libera collaborazione tra gli intermediari”*. L'Autorità di Vigilanza aveva accolto l'osservazione senza ulteriori specificazioni.

Le osservazioni dell'ACB sono state richiamate in più passaggi della sentenza del TAR, con soddisfazione per l'associazione e per la categoria tutta, fortemente attiva nel processo delle consultazioni a sostegno di un'evoluzione normativa equilibrata e realmente efficace. Con riferimento agli articoli impugnati, la posizione di ACB, conforme a quella dei ricorrenti, trova sostanziale ragione nel fatto che la categoria dei broker sarebbe stata fortemente penalizzata dagli obblighi di comunicazione / pubblicazione degli accordi di collaborazione orizzontale oggetto di impugnazione; ciò proprio alla luce del fatto che i broker, soggetti indipendenti dalle compagnie¹⁰, lavorano per definizione con molteplici imprese assicurative e intermediari e che queste informazioni hanno evidentemente natura strategica attenendo al business perseguito dai singoli intermediari. Non solo: alla luce della numerosità di rapporti che i broker hanno in essere, per attendere a questi obblighi gli stessi avrebbero dovuto impiegare risorse e tempo decisamente cospicui¹¹.

¹⁰ Si precisa che i broker, a differenza degli agenti, non sono vincolati alle compagnie e non hanno poteri di rappresentanza delle stesse. Essi operano su mandato diretto dei clienti con libertà di soddisfare le esigenze assicurative della clientela attingendo ad una vasta gamma di prodotti assicurativi che fanno riferimento a tutte le imprese con le quali i broker hanno in essere rapporti di collaborazione. Giova richiamare Cass. Sez. III Sent., 11 ottobre 2018, n. 25167, che ha formulato il seguente principio:

“Alla luce della complessiva disciplina di cui alla l. n. 792 del 1984 (artt. 1, 4 lett. f) e g), 5 lett. e) ed f), 8), il “broker” assicurativo svolge - accanto all'attività imprenditoriale di mediatore di assicurazione e riassicurazione - un'attività di collaborazione intellettuale con l'assicurando nella fase che precede la messa in contatto con l'assicuratore, durante la quale non è equidistante dalle parti, ma agisce per iniziativa dell'assicurando e come consulente dello stesso, analizzando i modelli contrattuali sul mercato, rapportandoli alle esigenze del cliente, allo scopo di riuscire ad ottenere una copertura assicurativa il più possibile aderente a tali esigenze e, in generale, mirando a collocarne i rischi nella maniera e alle condizioni più convenienti per lui; peraltro, tale attività di collaborazione non investe solo la fase genetica del rapporto, ma consiste anche nell'assistenza durante l'esecuzione e la gestione contrattuale”.

¹¹ Si parla in alcuni casi di centinaia di rapporti.

Le posizioni di SNA e di ACB convergono dunque nell'obiettivo di difendere l'indipendenza delle rispettive categorie a beneficio del mercato e della leale e proficua concorrenza.

3. Cenni sulle principali novità del Provvedimento 97/2020

Il Provvedimento 97/2020 integra e modifica, *inter alia*, il Regolamento Intermediari. Come dichiarato nella relazione di accompagnamento al Provvedimento, lo scopo dell'Autorità è stato quello di (i) razionalizzare e semplificare gli obblighi a carico degli operatori; (ii) irrobustire la tutela del consumatore; (iii) introdurre nuove disposizioni concernenti le regole di comportamento per la distribuzione dei prodotti di investimento assicurativo (IBIPs)¹².

Le principali novità introdotte con il Provvedimento sul Regolamento Intermediari attengono ai seguenti profili:

Collaborazioni orizzontali (articolo 42, commi 4 e 4-bis)

La disposizione ha sostanzialmente declinato più approfonditamente il contenuto degli accordi di collaborazione tra intermediari di prima fascia allo scopo di rafforzare l'impegno degli stessi a fornire informazioni su remunerazioni, costi e oneri applicabili di volta in volta e di garantire la conformità alle disposizioni del POG¹³. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, le nuove regole in materia di collaborazioni tra intermediari presentano profonde criticità che hanno condotto alla emanazione della Sentenza del TAR del Lazio e, conseguentemente, all'annullamento delle stesse norme a distanza di meno di tre mesi dalla relativa entrata in vigore.

Valutazione delle richieste ed esigenze del contraente (Articolo 58)

Il nuovo comma 4-bis dell'articolo 58 del Regolamento Intermediari, anch'esso reso inefficace dalla sentenza del TAR del Lazio, implicava sino alla pubblicazione della sentenza la consegna di un'apposita dichiarazione in cui il distributore attestava che il prodotto assicurativo rispondeva alle esigenze e alle richieste del contraente. La dichiarazione, a detta di IVASS, era stata semplificata con l'eliminazione della motivazione e della relativa sottoscrizione da parte del cliente. Si legge nella Relazione al Provvedimento che detta semplificazione della dichiarazione, "*priva di sottoscrizioni e dell'indicazione dei motivi specifici, non fa venir meno la riconducibilità della stessa nella sfera di responsabilità del distributore che la rilascia*". Questa considerazione di IVASS, tuttavia, non è valsa a scongiurare la sentenza di nullità del TAR che ha ritenuto la previsione inidonea a rafforzare la tutela della clientela.

¹² Si confronti la relazione al Provvedimento IVASS n. 97/2020 disponibile sul sito www.ivass.it.

¹³ In particolare, il Regolamento Delegato n. 2017/2358 e il Regolamento IVASS n. 45/2020. Per un approfondimento, si veda *infra* il Paragrafo 4.

Con l'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'art. 58 del Regolamento intermediari (abrogazione non travolta dalla sentenza del TAR) è stato invece affermato il divieto di vendita di un prodotto assicurativo nel caso di non corrispondenza dello stesso alle richieste ed esigenze del cliente o nell'ipotesi in cui il distributore non fosse in grado di accertare la corrispondenza del prodotto alle esigenze e alle richieste del cliente a causa del rifiuto del contraente di fornire le informazioni richieste.

La valutazione di coerenza con le esigenze e le richieste del cliente ricorre per tutte le tipologie contrattuali e qualunque sia la modalità di distribuzione con o senza consulenza¹⁴.

Informativa precontrattuale (Articolo 56)

Alla luce delle esigenze di semplificazione e razionalizzazione espresse dal mercato nonché dell'approccio all'informativa precontrattuale ripreso dalle norme tipiche della distribuzione bancaria in cui la gran parte delle informazioni precontrattuali sono fornite all'instaurarsi del rapporto, la struttura dei documenti precontrattuali che gli intermediari sono tenuti a consegnare o rendere disponibili ai clienti è stata riconsiderata. In Particolare, sono stati (i) rivisti gli Allegati 3 e 4, denominati rispettivamente, “*Informativa sul distributore*” e “*Informazioni sul prodotto assicurativo non-IBIP*” (vale a dire i prodotti dei rami danni e vita diverso dall'investimento) e (ii) inseriti *ex novo* gli Allegati 4-bis “*Informazioni sul prodotto d'investimento assicurativo*” e 4-ter “*Elenco delle regole di comportamento del distributore*”¹⁵.

Le modifiche hanno come obiettivo quello di semplificare il contenuto dell'informativa aggregando le informazioni omogenee di natura “statica” (che dunque non mutano alla stipula di diversi contratti di assicurazione con lo stesso contraente), distinguendole da quelle di natura “dinamica”, che variano da contratto a contratto. Vi è da chiedersi se l'obiettivo di semplificazione possa in effetti ritenersi raggiunto con questa riorganizzazione informativa: la platea degli intermediari assicurativi non nasconde un significativo scetticismo al riguardo.

Altre modifiche significative apportate dal Provvedimento 97/2020

Tra i numerosi interventi apportati al Regolamento Intermediari dal Provvedimento 97/2020, giova ricordarne alcuni particolarmente significativi che hanno riguardato: (i)

¹⁴L'Autorità ha spiegato infatti che la fase consulenziale è eventuale e connotata da una raccomandazione personalizzata contenente i motivi per cui il distributore ritiene che lo specifico contratto raccomandato sia più indicato a soddisfare le richieste ed esigenze del contraente. A ragione di ciò, non è possibile distribuire un prodotto assicurativo non coerente con le richieste ed esigenze del contraente anche qualora questi rientri nel mercato di riferimento ossia rientri nella tipologia di clienti cui è rivolto il prodotto.

¹⁵ Restano fermi i previgenti obblighi di (i) affissione dell'Allegato 3 nei locali dell'intermediario o di pubblicazione sul sito internet, ove utilizzato per la promozione e collocamento di prodotti assicurativi e (ii) la consegna dell'Allegato 4 – o del nuovo 4-bis per i prodotti IBIPs – prima della sottoscrizione di ciascuna proposta o, qualora non prevista, della conclusione di ciascun contratto.

l'introduzione nel Regolamento Intermediari di un capo specificamente dedicato alle regole di comportamento per la distribuzione dei prodotti di investimento assicurativi (il Capo II-bis)¹⁶. I parametri applicabili alla distribuzione di questi prodotti, connotati da una componente finanziaria e da un più elevato profilo di rischio, sono stati accuratamente declinati e separati dalle regole previste per i prodotti assicurativi “puri” (rami danni e vita); (ii) precisazioni sulle regole della vendita abbinata a un prodotto/servizio accessorio diverso da un'assicurazione – in particolare, è stato rafforzato l'obbligo di presentare al cliente le diverse componenti del “pacchetto” e i relativi costi e oneri nonché gli impatti del “pacchetto” sui rischi o sulla copertura assicurativa; (iii) modifiche alla vendita a distanza di prodotti assicurativi, principalmente attraverso l'introduzione di obblighi di registrazione delle conversazioni o comunicazioni telefoniche che danno luogo alla conclusione di contratti assicurativi¹⁷.

4. Prospettive future e controllo sulle reti distributive. Il possibile coordinamento tra intermediari, imprese e Autorità di Vigilanza

La sentenza del TAR del Lazio rappresenta un primo significativo passo per riportare ad un maggiore equilibrio le regole sulla distribuzione assicurativa.

Al netto dei traguardi raggiunti dallo SNA di cui senz'altro potranno beneficiare anche tutti gli intermediari di prima fascia¹⁸, il livello di controllo (o meglio l'interpretazione delle relative norme) che l'impresa può - e talvolta deve - esercitare sulla rete distributiva resta infatti ancora molto stringente non solo per i broker ma anche per le agenzie che storicamente hanno un potere di rappresentanza delle imprese per espressa previsione normativa.

¹⁶ A maggiore precisazione, ai sensi della normativa applicabile un prodotto d'investimento assicurativo è definito come “*un prodotto assicurativo che presenta una scadenza o un valore di riscatto e in cui tale scadenza o valore di riscatto è esposto in tutto o in parte, in modo diretto o indiretto, alle fluttuazioni del mercato*” (cfr. art. 4, n. 2, del Regolamento PRIIPs, richiamato dall'art. 1, co. 1, lett. ss-bis) del CAP). In concreto si qualificano quali “prodotti d'investimento assicurativo”:

- le polizze rivalutabili e a gestione separata (ramo I);
 - le polizze di tipo unit-linked o index-linked (ramo III);
 - le polizze concernenti operazioni di capitalizzazione (ramo V);
 - le polizze c.d. multiramo (che tipicamente combinano ramo I e ramo III).
- Per converso, NON si qualificano come Prodotti d'Investimento Assicurativi:
- le polizze danni (es. RC auto, salute, casa, infortuni, etc.);
 - le polizze vita di puro rischio (temporanee caso morte e invalidità, etc.);
 - le polizze vita abbinata a mutui e prestiti (c.d. credit protection insurance – CPI);
 - le polizze c.d. long-term care;
 - i prodotti previdenziali.

¹⁷ In caso di prodotti IBIPs, vengono registrate anche le comunicazioni che non danno luogo a conclusione del contratto analogamente a quanto previsto dalla normativa Consob.

¹⁸ È auspicabile nel tempo una sempre più consistente valorizzazione delle storiche categorie degli intermediari assicurativi, con evidenza anche delle differenze tra rete distributiva “indiretta” (i broker) e rete distributiva “diretta” delle imprese, vale a dire le agenzie, protagoniste “attive” di questa vicenda.

La pandemia, oltretutto, ha già impattato notevolmente sulle attività degli intermediari. Se è vero che si è assistito ad un'accelerazione dei processi di digitalizzazione, l'aggiunta di oneri burocratici non agevola sicuramente il mercato, rischiando di tutelare ben poco anche il consumatore assicurativo.

Per lo SNA e l'ACB questa sentenza rappresenta *“una vittoria, ma soprattutto ha posto una pietra miliare nei futuri rapporti tra gli intermediari e l'IVASS”*¹⁹. Gli operatori del mercato non intendono contestare il pacifico addivenire ai principi di trasparenza e semplificazione, tuttavia l'appesantimento degli oneri burocratici rischia di allontanare il raggiungimento di questi obiettivi.

La sentenza potrebbe aver avviato un interessante e ancora più proficuo dialogo - rispetto al passato - tra gli intermediari, l'IVASS e in generale gli altri enti regolatori.

Ferma restando la possibilità di appellare la sentenza nelle sedi competenti (ipotesi che per ora non sembra di attualità), si assisterà auspicabilmente alla formazione di tavoli di lavoro che consentano agli operatori del mercato di lavorare in un'unica direzione.

Per tornare al tema relativo alle relazioni tra intermediari e imprese assicurative, preme rimarcare che agenti e broker (con le dovute differenze) sono imprenditori autonomi e agiscono su base indipendente²⁰. Di regola, le disposizioni che conferiscono obblighi di *compliance* o poteri di controllo di un'Autorità attribuiscono anche, ai relativi destinatari, una certa autogestione nell'individuazione delle modalità con le quali dar seguito a tali obblighi. A fronte di questa autonomia - tipicamente modulabile in base al principio di proporzionalità (ad esempio in base alla complessità aziendale del destinatario della norma) - il soggetto interessato si assume la responsabilità delle proprie valutazioni e delle attività svolte in conseguenza.

Con l'entrata in vigore dell'IDD (e delle norme attuative), il panorama della distribuzione assicurativa si è un po' complicato rispetto a prima, nel senso che gli intermediari e le imprese di assicurazione possono assumere, contemporaneamente e all'occorrenza, posizioni affini e contrapposte. Essi infatti:

- (i) possono essere considerati “partner” l'uno dell'altro, tipicamente quando l'intermediario è “rete” della compagnia nella distribuzione dei prodotti di quest'ultima;
- (ii) sono “concorrenti”, ad esempio, quando l'impresa (anch'essa, per legge, un “distributore”) opera in competizione con la sua stessa rete (alla quale - in linea teorica - potrebbe addirittura sostituirsi, “risparmiando” i costi di intermediazione e internalizzandone i ricavi).

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti si legga l'intervento rilasciato dal Presidente dell'Associazione sulla rivista online *“Insurance Daily”* n. 1995.

²⁰ L'indipendenza per i broker è ancora più accentuata (si confronti la nota 11).

Nel contesto post-IDD rappresentato (con qualche semplificazione), dove tutti gli operatori del mercato sono definiti “distributori” il legislatore europeo, sotto diversi profili, ha messo in concorrenza le imprese di assicurazione con la rete degli intermediari assicurativi. La Direttiva mira ad un mercato unico dei servizi di assicurazione, dove le finalità del legislatore europeo rappresentano il tentativo di:

- (i) frenare la suddivisione del mercato UE degli intermediari e dei prodotti assicurativi;
e
- (ii) fissare condizioni che favoriscano una concorrenza equa, rafforzando i diritti dei consumatori e determinando un unico sistema di registrazione elettronica per gli intermediari.

Tuttavia, tenendo a mente la normativa domestica primaria e quella attuativa dell’Autorità, è ragionevole domandarsi se questi obiettivi siano stati effettivamente centrati posto che la disciplina che si sta delineando negli anni presta il fianco a un potenziale conflitto di interesse tra impresa di assicurazione e intermediari, in forza della posizione di vantaggio della prima, titolare di formali poteri di controllo sulla sua rete²¹.

Momento emblematico in cui si esprime la diversa posizione e forza tra imprese e intermediari è la sottoscrizione degli accordi di collaborazione tra questi due soggetti (comprese le c.d. “lettere di libera collaborazione” con i broker). Questi documenti includono spesso clausole penalizzanti per gli intermediari alle quali questi ultimi, di regola, devono sottostare senza possibilità sostanziali di modificarle.

²¹ Per la verità, la sussistenza di questo potere è palese e confermata anche da IVASS, che ha ricordato in più occasioni che l’art. 40 del Regolamento 5/2006 (il regolamento intermediari dell’epoca pre-IDD) già prevedeva poteri di controllo delle imprese sulla rete, poteri oggi enucleati e di gran lunga rafforzati dall’art. 46 del Regolamento Intermediari. Si riporta, in particolare, il comma 1, a mente del quale “*le imprese si dotano di politiche approvate dall’organo amministrativo, sulla base delle quali adottano procedure interne finalizzate a garantire: (a) il rispetto dei requisiti professionali e organizzativi, inclusi quelli di onorabilità, previsti per l’esercizio dell’attività di distribuzione svolta direttamente e per il tramite di reti distributive; b) la corretta assunzione e gestione dei rischi nell’ambito dell’attività distributiva, l’osservanza delle regole di comportamento, anche nel caso di vendita a distanza, e la trasparenza delle operazioni, nell’ottica di un’appropriata protezione del consumatore*”; e il nuovo comma 4 della disposizione: “*la funzione di verifica di conformità delle norme delle imprese redige annualmente una relazione da sottoporre all’approvazione dell’organo amministrativo e da inoltrare all’IVASS, che illustri: a) le azioni di monitoraggio svolte ai fini della verifica della corretta attuazione delle politiche e procedure adottate e le relative risultanze; b) le eventuali criticità rilevate e le misure adottate o ritenute necessarie; c) le soluzioni proposte per le modifiche delle politiche e delle procedure; d) gli elementi relativi alle verifiche e alle analisi effettuate in relazione agli adempimenti di cui all’articolo 30-decies del Codice e relative disposizioni di attuazione, funzionali al corretto controllo della distribuzione*”.

Sul tema del controllo sulla rete, che trova oggi una delle sue principali giustificazioni nella disciplina del POG²², si apre un ulteriore spunto di riflessione ogni qualvolta l'impresa di assicurazione richiede agli intermediari la sottoscrizione di specifici accordi o addendum (i c.d. POG) finalizzati a disciplinare il flusso informativo tra intermediari e compagnie. I contenuti di questi POG sono talvolta capillari e abbondanti e in alcuni casi si rivelano veri e propri “accordi mascherati” che replicano o rafforzano passaggi già inclusi negli accordi principali tra intermediari e compagnie. Lo scopo dei POG dovrebbe essere quello di consentire alle imprese di verificare il rispetto da parte degli intermediari delle proprie politiche distributive e di garantire in concreto una coerenza tra queste politiche e la strategia operata dal distributore.

In questo contesto si inserisce anche l'ulteriore frequente richiesta avanzata dalle compagnie agli intermediari (ai broker la richiesta perviene anche a mezzo delle agenzie) di autocertificare il possesso di requisiti di onorabilità previsti dal Codice delle Assicurazioni e necessari ai fini dell'esercizio della professione e dell'iscrizione al RUI. Questo genere di informazioni è già desumibile pubblicamente dalla consultazione del RUI, il che rende superflua siffatta richiesta.

Le disposizioni normative che disciplinano i poteri di controllo delle imprese dovrebbero essere interpretate ed eseguite alla luce del contesto di riferimento e nel rispetto di altri diritti e principi normativi pur meritevoli di tutela nel nostro ordinamento (si pensi alla tutela dalla libera e leale concorrenza, al divieto di abuso di posizione dominante, al diritto alla riservatezza (ad esempio nelle strategie commerciali) che deve essere garantito per tutti gli operatori del mercato).

Resta la perplessità, ad oggi fugata dall'esito della sentenza, che la comunicazione alle compagnie di eventuali accordi di libera collaborazione con altri intermediari e l'indicazione delle imprese assicurative con le quali si intrattengono rapporti, possa favorire una riduzione della concorrenza, a tutto svantaggio del consumatore.

Tanto precisato, l'approccio di taluni intermediari è quello di opporsi alle ingerenze delle compagnie, ad esempio, non firmando “passivamente” i testi degli accordi e dei POG che ricevono dalle compagnie, proponendo modifiche e integrazioni che tutelino il proprio ruolo e la propria autonomia. La posizione scelta da questi operatori in sede di negoziazione degli accordi con le imprese è infatti quella di attendere alle richieste delle compagnie evidenziando però le criticità degli stessi accordi, frutto di una normativa che spesso presta il fianco ad interpretazioni sbilanciate. Questi operatori, pur condividendo gli obiettivi perseguiti dalle norme europee e nazionali, scelgono di valorizzare la propria posizione di autonomia anche in virtù dei significativi investimenti effettuati, in termini

²² Trattasi delle disposizioni regolamentari in materia di governo e controllo dei prodotti assicurativi (c.d. *Product Oversight and Governance* – POG, di cui al Regolamento Delegato n. 2017/2358 e al Regolamento IVASS n. 45/2020).

di risorse umane, digitali ed economiche, in programmi di *compliance* impegnativi e del tutto nuovi per la categoria.

In conclusione, a fronte di un mercato sempre più consapevole che raccoglie la sfida al cambiamento, le previsioni per il futuro, anche grazie al contributo della sentenza del TAR, non possono che essere ottimistiche; il confronto sempre più maturo tra operatori, associazioni rappresentative e Vigilanza, potrà portare benefici al processo di rinnovamento normativo e al corretto bilanciamento degli interessi di volta in volta in gioco.