

La nuova regolamentazione legale degli intermediari di assicurazioni: il ruolo dell'ISVAP: vigilanza sostegno ed integrazione della nuova disciplina

AVV. DAVID MORGANTI - MORGANTI & ASSOCIATI
ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE, ROMA - MILANO

Il nuovo Codice delle Assicurazioni, approvato con decreto legislativo n. 209 del 7 settembre 2005, entrato in vigore il 1° gennaio 2006, al Titolo IX reca le nuove disposizioni in materia di intermediari di assicurazione e riassicurazione.

Nel disciplinare la figura dell'intermediario di assicurazione e riassicurazione, il legislatore ha voluto superare le difficoltà interpretative legate alle vecchie definizioni di cui alla legge n. 48/1979, istitutiva dell'Albo degli agenti di assicurazione, ed alla legge n. 792/1984 istitutiva dell'Albo dei mediatori di assicurazione, peraltro abrogate dal nuovo Codice, il quale ha invece istituito il Registro unico cui gli intermediari di assicurazione e riassicurazione devono risultare obbligatoriamente iscritti.

L'opera di semplificazione e delegificazione effettuata dal legislatore ha come obiettivo quello di fornire una definizione dell'attività svolta dagli intermediari la più ampia possibile, e ciò al fine di farvi ricadere anche l'attività svolta da soggetti che in passato, a differenza delle figure già istituzionalizzate dell'agente e del broker, erano ammessi a gestire, non senza limiti, la distribuzione di prodotti assicurativi solo previa autorizzazione.

Pertanto nel tentativo di dar vita ad una figura di intermediario che possa svolgere una vasta gamma di attività, sempre con l'obiettivo di garantire agli assicurandi la massima assistenza e collaborazione nella stipulazione di un contratto assicurativo, il legislatore, all'art. 106, Titolo IX, stabilisce che *"l'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa consiste nel presentare o proporre prodotti assicurativi e riassicurativi o nel prestare assistenza e consulenza finalizzate a tale attività e, se previsto dall'incarico intermediativo, nella conclusione dei contratti ovvero nella collaborazione alla gestione o all'esecuzione, segnatamente in caso di sinistri, dei contratti stipulati"*.

Seguono l'art. 107¹, il quale disciplina l'ambito di applicazione della normativa e l'art. 109², il quale, abrogando la legge n. 48/1979 istitutiva dell'Albo degli agenti di assicurazione e la legge n. 792/1984 istitutiva dell'Albo dei mediatori di assicurazione, stabilisce quali sono i soggetti che devono risultare regolarmente iscritti nel Registro unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi.

¹ Art. 107: "1. Le disposizioni del presente titolo disciplinano le condizioni di accesso e di esercizio dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa svolta a titolo oneroso nel territorio della Repubblica e in regime di stabilimento o di libera prestazione di servizi nel territorio di altri Stati membri da parte di persone fisiche o giuridiche con residenza o sede legale nel territorio della Repubblica, nonché i servizi di intermediazione assicurativa e riassicurativa connessi con rischi e impegni situati al di fuori dell'Unione Europea, quando sono offerti da intermediari di assicurazione e riassicurazione registrati in Italia.

2. Sono escluse dalla disciplina del presente titolo:

- a) le attività direttamente esercitate dalle imprese di assicurazione o di riassicurazione e dai loro dipendenti;
- b) le attività di sola informazione fornite a titolo accessorio nel contesto di un'altra attività professionale sempre che l'obiettivo di tale attività non sia quello di assistenza all'assicurato nella conclusione o nell'esecuzione di un contratto di assicurazione;
- c) le attività di intermediazione assicurativa quando ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni:
 1. il contratto di assicurazione richiede soltanto conoscenze sulla copertura fornita;
 2. salvo il caso di cui al numero 4), non si tratta di un contratto di assicurazione sulla vita o contro i rischi di responsabilità civile;
 3. l'intermediazione non è svolta professionalmente;
 4. l'assicurazione è accessoria ad un prodotto o servizio e ne copre i rischi di perdita o deterioramento oppure nel caso di viaggi prenotati, garantisce la perdita o il danneggiamento del bagaglio ovvero copre i rischi del ramo vita e della responsabilità civile connessi al viaggio stesso;
 5. l'importo del premio annuale non eccede cinquecento euro e la durata complessiva del contratto di assicurazione, compresi eventuali rinnovi, non è superiore a cinque anni".



Sono da considerarsi intermediari assicurativi, ai sensi dell'art. 109, e dunque devono obbligatoriamente essere iscritti nel suddetto Registro unico:

- l'agente;
- il mediatore o broker;
- le banche;
- le società di intermediazione mobiliare;
- le società Poste Italiane;
- dipendenti e collaboratori degli intermediari;
- i produttori diretti dell'impresa assicuratrice.

Da una attenta disamina dell'art. 109 del nuovo Codice delle Assicurazioni, emerge, soprattutto con riguardo alla figura del mediatore di assicurazione e riassicurazione, comunemente detto broker, come il legislatore ne dia ora una definizione più precisa, rispetto a quella di cui all'art. 1 della L. n. 792/1984, il quale per l'appunto definiva il broker come colui che *"esercita professionalmente attività rivolta a mettere in diretta relazione con imprese di assicurazione o riassicurazione, alle quali non sia vincolato da impegni di sorta, soggetti che intendano provvedere con la sua collaborazione alla copertura dei rischi, assistendoli nella determinazione del contenuto dei relativi contratti e collaborando eventualmente alla loro gestione ed esecuzione"*.

Mentre, alla luce della nuova normativa, il *broker* è un *mediatore* che agisce su incarico del cliente e senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione e riassicurazione. In questo senso il legislatore ha deciso di accettare la ricostruzione giuridica della figura del *broker* emersa nel corso degli anni grazie all'apporto della dottrina e della giurisprudenza in argomento. Infatti, quella della qualificazione giuridica del broker di assicurazioni è una questione che precede l'istituzione dell'albo dei mediatori, avvenuta con la L. 28 novembre 1984, n. 792. In tal senso, la dottrina maggioritaria, qualificava l'attività svolta dal *broker* come assimilabile a quella svolta dal mediatore, in virtù del fatto che, come il mediatore, il broker, su incarico dell'assicurando, provvede oltre che alla stipulazione della polizza assicurativa, anche a svolgere attività di consulenza e assistenza in favore dell'assicurato, ed infine, requisito questo rilevante ai fini della sua configurazione giuridica, il soggetto in questione, in virtù dell'attività svolta, percepisce un compenso provvigionale dalla Compagnia di Assicurazione con la quale stipula il relativo contratto.³

² Art. 109: "L'ISVAP disciplina, con regolamento, la formazione e l'aggiornamento del registro unico elettronico nel quale sono iscritti gli intermediari assicurativi e riassicurativi che hanno residenza o sede legale nel territorio della Repubblica. 2 Nel Registro sono iscritti: 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; b) i mediatori di assicurazione o riassicurazione, altresì denominati broker, in qualità di intermediari che agiscono su incarico del cliente e senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione o riassicurazione; c) i produttori diretti che, anche in via sussidiaria rispetto all'attività svolta a titolo principale, esercitano l'intermediazione assicurativa nei rami vita e nei rami infortuni e malattia per conto e sotto la piena responsabilità di un'impresa di assicurazione e che operano senza obblighi di orario o di risultato esclusivamente per l'impresa medesima; d) le banche autorizzate ai sensi dell'articolo 14 del testo unico bancario, gli intermediari finanziari inseriti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del testo unico bancario, le società di intermediazione mobiliare autorizzate ai sensi dell'articolo 19 del testo unico dell'intermediazione finanziaria, le società Poste italiane - divisione servizi bancoposta - autorizzata ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144; e) i soggetti addetti all'intermediazione, quali i dipendenti, i collaboratori, i produttori e gli altri incaricati degli intermediari iscritti alle sezioni di cui alle lettere a), b), c) e d) per l'attività di intermediazione svolta al di fuori dei locali dove l'intermediario opera (...)"

³ In tal senso si veda R. Baldi, *Il contratto d'agenzia*, p. 389.

Più precisamente, da un'attenta osservazione dei compiti generalmente riservati al broker, la dottrina ha sempre ritenuto di dover qualificare questi come mediatore "atipico", cui pertanto spetta la provvigione d'acquisto, ma, a differenza del mediatore e salvo patto contrario, questa non deve essere subordinata al buon esito dell'affare.⁴

La suddetta impostazione giuridica ha poi trovato conferma nella legge istitutiva dell'albo dei mediatori, la quale, oltre ad assimilare ed usare indistintamente i termini "mediatore" e "broker", nel definire, all'art. 1, l'attività svolta dal broker, ricalca quella svolta dal mediatore, come disciplinata dall'art. 1754 cod. civ.⁵

Con l'avvento del nuovo Codice delle Assicurazioni il legislatore, superando le diatribe legate alla qualificazione di questa importante figura di intermediario, ha deciso di sposare la tesi avanzata dalla dottrina maggioritaria, definendo "i mediatori di assicurazione e riassicurazione, altresì denominati broker", come "intermediari che agiscono su incarico del cliente e senza poteri di rappresentanza di imprese di assicurazione e riassicurazione".

La definizione di mediatore o broker assicurativo accolta dal nuovo codice, oltre a risentire dell'impostazione già adottata dalla dottrina maggioritaria, si conforma perfettamente alla giurisprudenza pronunciata in passato in materia di mediazione assicurativa.

Infatti, in giurisprudenza, il broker è sempre stato qualificato come *mediatore qualificato*, la cui attività, prevedendo consulenza ed assistenza da prestarsi in favore dell'assicurando, oltre alla gestione del contratto di assicurazione, presenta le caratteristiche della mediazione, ed in parte anche quelle della prestazione d'opera.⁶

In ultima analisi, è possibile affermare che quella del *broker* è una figura la cui istituzionalizzazione è in realtà precedente all'entrata in vigore del nuovo Codice delle Assicurazioni, il quale, alla luce dei più frequenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, si è limitato a definire con maggiore precisione il ruolo svolto da questi soggetti, i quali, insieme agli agenti di assicurazione, per primi sono stati oggetto di tipizzazione.

Illustrata la figura del mediatore o *broker* di assicurazione e riassicurazione, così come accolta dal Codice delle Assicurazioni, si tratta adesso di prendere in considerazione il ruolo svolto dagli agenti di assicurazione, che come i mediatori, non solo sono annoverati dal legislatore tra gli intermediari di assicurazione e riassicurazione, ma ne costituiscono una delle categorie principali.

A differenza di quanto avvenuto con la figura del broker, il ruolo svolto dall'agente di assicurazione non ha mai sollevato particolari dubbi di natura interpretativa.

Ciò è dovuto al fatto che la prima figura di intermediario assicurativo a trovare espressa disciplina è stata proprio quella dell'agente, nei cui confronti l'art. 1753 c.c. estende l'applicazione delle norme in materia di contratto di agenzia, ed è proprio per questo che tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza, sono sempre stati concordi nel ritenere che come l'agente, anche l'agente di assicurazioni potesse definirsi come un soggetto il quale, per conto di un imprenditore o di altro agente (di assicurazione), promuove, verso retribuzione, la conclusione di contratti (di assicurazione).⁷

⁴ Così Cass. 21 ottobre 1980, n. 5676; Cass. 29 maggio 1980, n. 3531; Cass. 13 gennaio 1982, n. 186.

⁵ Si veda A. Torino, 8 marzo 2001, Soc. Unione brokeraggio assicurativo c. Reale Mutua assicurazioni, in Giur. Ital. 2001, 1663.

⁶ Tribunale di Torino, 26 gennaio 2000, Soc. Revasa c. Reale Mutua assicurazioni, in Giur. It., 2001, 783; ed anche Tribunale di Milano, 12 febbraio 1987, che qualifica sì il contratto di brokeraggio come contratto atipico, ma comunque riconducibile al contratto di mediazione. Il Bonilini invece propende per la tesi secondo cui il contratto di brokeraggio sarebbe contratto misto, e dunque contenente elementi significativi della prestazione d'opera, Il broker di assicurazioni, in I collaboratori dell'assicuratore - il diritto delle assicurazioni, Torino 1992.

⁷ Si veda in questo senso, Gasperoni, Le assicurazioni, in Trattato dir. civ., Milano 1966; ed inoltre Cass. 12 novembre 1979, n. 5860, secondo cui il rapporto di agenzia assicurativa, per essere tale, deve consistere in un "rapporto di collaborazione avente ad oggetto non singoli e sporadici affari, ma tutti gli affari che la compagnia assicuratrice ritenga convenienti nell'ambito dei rami esercitati ed in relazione ad una durata indeterminabile nel tempo, con designazione specifica della zona e della stabilità dell'incarico".

Non è dunque un caso se, all'art. 109 del nuovo codice, il legislatore, in accordo con la già consolidata configurazione giuridica dell'agente assicurativo, lo definisca come intermediario *"che agisce in nome o per conto di una o più imprese di assicurazione o di riassicurazione"*, e che svolge, come tutti i soggetti di cui all'art. 109, le attività di cui all'art. 1, Titolo IX, del Codice.

Come per i broker, anche l'attività svolta dagli agenti di assicurazione è stata in seguito inquadrata da apposita legge, la L. 7 febbraio 1979, n. 48 per l'appunto, peraltro istitutiva dell'Albo nazionale degli agenti, e ormai abrogata dal nuovo Codice istitutivo del Registro Unico degli intermediari assicurativi e riassicurativi.

Il fatto che vi fosse pieno riconoscimento giuridico di due categorie di intermediario, non significa che, in precedenza all'entrata in vigore del nuovo Codice, nell'attività di distribuzione di prodotti assicurativi, non fossero presenti soggetti la cui attività, sebbene non istituzionalizzata, fosse tuttavia molto vicina a quella di agenti e broker.

Si tratta di tutti quei soggetti comunemente definiti *"canali alternativi o integrativi"*. Tipico esempio di canale alternativo o integrativo è quello relativo alla distribuzione di polizze assicurative a mezzo di operatori addetti agli sportelli bancari, attività che trova per la prima volta regolamentazione nella circolare ISVAP n. 241 del 1995.

Con la suddetta circolare l'ISVAP non si proponeva di istituire tuttavia una nuova figura di intermediario di assicurazione, da affiancarsi a quelle già consolidate dell'agente e del broker, ma si limitava a ritenere *"legittimo il collocamento di prodotti assicurativi⁸ attraverso operatori diversi da quelli istituzionalmente preposti in via principale allo svolgimento di attività di intermediazione (agenti e brokers), purché gli stessi prodotti siano standardizzati e sussista a monte un impegno contrattuale assunto con un agente o un broker... che risponda dell'operato di tali canali alternativi o integrativi"*.

Dunque, in base alla suddetta circolare, gli addetti allo sportello bancario, nella distribuzione di polizze assicurative cd. standardizzate (con clausole predefinite dall'assicuratore e quindi non modificabili), non sono intermediari di assicurazione, ma procuratori d'affari, i quali possono limitarsi a compiere meri "atti materiali, non dispositivi, né conclusivi". In questo senso, significativo è il punto 2 della circolare ISVAP n. 241, il quale per l'appunto stabilisce che *"in attesa di una riconsiderazione dell'intera materia afferente ai cc. dd. Canali alternativi, si ritiene opportuno fornire indicazioni di massima relativamente all'utilizzo della rete di sportelli bancari, avendo presente da una parte la peculiare posizione delle banche, e dall'altra, la circostanza che la sempre maggiore rilevanza assunta dalla rete bancaria non può determinare, allo stato della normativa, l'assimilazione dell'attività agenziale e di brokeraggio di cui alle leggi 48/79 e 792/84"*.

L'attività svolta dall'ISVAP in merito alla possibilità, per soggetti diversi rispetto agli agenti ed ai broker, di essere autorizzati alla distribuzione assicurativa, non si arresta alla circolare 241 del 1995.

Infatti, con la circolare n. 487/D del 24 ottobre 2002, l'Autorità di Vigilanza provvede a regolamentare l'attività di distribuzione assicurativa svolta tramite *"reti di produttori operanti con tecniche quali multilevel marketing, network marketing e affini"*. La suddetta circolare interviene nel momento stesso in cui l'ISVAP, nell'esercizio della propria attività di monitoraggio delle operazioni assicurative, avverte la tendenza, da parte di alcune compagnie, di affidare la distribuzione di prodotti assicurativi a produttori i quali si avvalgono delle tecniche del *multilevel* o *network marketing*.

⁸ Circolare ISVAP n. 241 29 marzo 1995.

I suddetti produttori sono soggetti che operano senza aver ricevuto alcun mandato da parte della compagnia, ma che ricevono apposito incarico dall'agenzia di riferimento. Quanto al servizio che offrono agli assicurati, questo non si risolve nella mera conclusione di contratti di assicurazione, ma comporta anche un alto grado di assistenza a tutela degli assicurati, i quali devono poter in qualsiasi momento consultare un operatore che comprenda la polizza stipulata in tutti i suoi aspetti e possa pertanto fornire informazioni relativamente all'applicazione della stessa.

Nel tentativo di garantire correttezza nella gestione della suddetta attività di distribuzione di prodotti assicurativi, l'Autorità di Vigilanza detta delle importanti disposizioni, rivolte sia alla configurazione del rapporto che lega l'operatore alla compagnia, sia ai modi ed alle tecniche che le reti di produttori devono adoperare nell'esercizio delle loro funzioni.

Le Compagnie che intendono avvalersi delle suddette tecniche di distribuzione devono conferire al soggetto o alla compagnia che si occupa del coordinamento della rete, apposito mandato agenziale, avendo inoltre il preciso obbligo di rendere noti all'Autorità di Vigilanza i nominativi dei produttori immessi in rete.⁹ Quanto all'attività di distribuzione svolta dagli operatori, questa risulta piuttosto limitata e ciò in ragione del fatto che, innanzitutto, si tratta di soggetti che esulano dalla categoria riconosciuta degli agenti e di broker, ed inoltre, le modalità attraverso cui operano, richiedono l'adozione di particolari cautele al fine di tutelare la posizione degli assicurandi che entrino in contatto con loro.

Per questi motivi, l'Autorità di Vigilanza, pur ammettendo la distribuzione di prodotti assicurativi attraverso gli operatori di rete, stabilisce espressamente per questi soggetti il divieto di offrire al pubblico particolari "prodotti", quali i fondi pensione aperti a contribuzione definita, nonché piani di previdenza individuali attuati mediante contratti di assicurazione sulla vita e contratti con rilevante componente finanziaria. L'Autorità di Vigilanza giustifica il divieto con l'esigenza, per i consumatori, di essere assistiti, nei suddetti rapporti contrattuali, da un intermediario professionale, soggetto che si distingue, per caratteristiche e competenze, da un operatore.¹⁰

L'operatore che agisce mediante il canale del *multilevel* o *network marketing*, non è un mediatore di assicurazione, e nel tentativo di mantenere opportunamente distinte la figura dell'operatore da quella dell'intermediario, la circolare n. 487, prevede espressamente che le tecniche di vendita adoperate in regime di *multilevel* o *network marketing* non possano trovare spazio alcuno nell'ambito dell'attività di distribuzione di prodotti assicurativi a mezzo di brokers.¹¹ Questo perché, come previsto dall'abrogato art. 2, comma 1, della legge n. 792/1984, istitutiva dell'Albo dei brokers, "*l'attività di mediatore di assicurazione o riassicurazione non può essere esercitata in nome proprio od altrui da chi*

⁹ Art. 3 Circolare 487/D: "È necessario innanzitutto che venga rilasciato al soggetto che, in forma individuale o societaria, coordina la rete di cui trattasi un mandato agenziale. (...) le compagnie stesse, sono tenute a provvedere come segue: 1) indicare, contestualmente alle comunicazioni all'ISVAP ex art. 7 legge 48/79, i nominativi degli agenti che utilizzano le particolari tecniche di vendita in esame; 2) imporre all'agente di depositare, presso la mandante, l'elenco dei produttori immessi in rete, aggiornandolo costantemente sulla base delle entrate e delle uscite dei collaboratori medesimi; 3) adottare sia preventivamente che successivamente specifiche procedure assuntive ed apposite metodologie di controllo, nonché individuare interventi migliorativi e misure di prevenzione ritenuti necessari".

¹⁰ Art. 3 Circolare 487/D: "... Sulla base di questa duplice esigenza di responsabilizzazione, si dispone quanto segue: a) premesso che, per esigenze di tutela del consumatore, i fondi pensione aperti a contribuzione definita non risultano distribuibili con la tecnica di cui trattasi, (...) analogo divieto sussiste per i prodotti di cui agli artt. 9ter d. lgs. n. 124/93 e 30, d. lgs. n. 174/95, che, pur nella loro diversità, sono destinati ad attuare, nel primo caso, piani di previdenza complementare individuale e, nel secondo, contratti con marcata presenza della componente finanziaria in aggiunta a quella assicurativa, per i quali si rende indispensabile l'assistenza di un intermediario professionale (...)"

¹¹ Art. 4 Circolare 487/D: "Da quanto finora evidenziato discende - in modo palese - l'impossibilità di applicare le tecniche di vendita in esame da parte:

a) del mediatore di assicurazione di cui alla legge 28 novembre 1984 n. 792, laddove la ratio di garantire all'assicurato la prestazione fiduciaria di un broker verrebbe palesemente frustrata dall'intervento dei citati produttori, con tutto ciò che ne conseguirebbe, dunque, per l'elusione della riserva di attività prevista dall'art. 2 del complesso normativo testè richiamato, per la non azionabilità della polizza di R.c. professionale (estensibile esplicitamente a garantire l'operato dei soli dipendenti dei broker e non di eventuali procacciatori esterni all'organizzazione del broker stesso), per la difficoltà di ipotizzare l'intervento del Fondo di garanzia ex art. 4 (l comma, lett. f) legge citata (...)"

non è iscritto all'albo", e, come già anticipato gli operatori di cui trattasi non sono mediatori, ma "procacciatori esterni all'organizzazione del broker stesso".

Con la distribuzione assicurativa tramite reti di produttori operanti con tecniche quali *multilevel* o *network marketing*, possiamo dire di avere preso in considerazione le categorie più importanti di soggetti, diversi dagli agenti e dai broker, la cui attività rientri in ambito assicurativo.

Tuttavia, prima di considerare l'istituzionalizzazione delle categorie di intermediari assicurativi e riassicurativi, intervenuta per l'appunto con il decreto legislativo n. 209 del 7 settembre 2005, per dovere di completezza, è opportuno fare qualche cenno ai principi cui si ispira l'attività svolta dagli intermediari assicurativi.

Il 4 giugno 2004 l'ISVAP emana la Circolare 533/D con la quale stabilisce *"regole di comportamento cui le imprese di assicurazione ed i relativi intermediari abilitati devono attenersi nella distribuzione di polizze di assicurazione"*.

In particolare, la Circolare in questione reca particolari disposizioni circa i doveri di correttezza e diligenza nella distribuzione e nell'intermediazione di polizze di assicurazione, doveri i cui destinatari sono tanto le imprese quanto gli intermediari assicurativi abilitati.

Come sancito dall'articolo 1 della Circolare, la distribuzione e l'intermediazione di polizze assicurative devono essere svolte sempre nel rispetto dei doveri di correttezza, trasparenza, diligenza e professionalità, a tutela del contraente assicurato.

La forza della Circolare ISVAP risiede nel fatto che la violazione dei doveri dalla stessa sanciti comporta, per gli intermediari assicurativi, il rischio di essere sottoposti a sanzioni disciplinare, principio questo peraltro recepito, come si avrà modo di dire in seguito, anche dal nuovo Codice delle Assicurazioni.

L'organo che si propone di vigilare sul rispetto dei doveri di correttezza, trasparenza, diligenza e professionalità, che si impongono alle imprese ed agli intermediari di assicurazione, è proprio l'ISVAP, il quale peraltro, come stabilito dall'art. 8 della Circolare, presta particolare attenzione alla condotta tenuta dai cosiddetti "canali alternativi" di distribuzione, la cui attività di distribuzione è subordinata, come stabilito dalla Circolare ISVAP n. 241 del 1995, a preventiva autorizzazione.

Tuttavia, l'esigenza di garantire correttezza e cautela agli assicurati nella distribuzione e nella intermediazione di polizze non è sentita soltanto dal legislatore nazionale, ma riguarda anche il più ampio settore comunitario della libera prestazione dei servizi e, per quanto maggiormente attiene alla materia da noi trattata, si è tradotta nella Direttiva CE 2002/92 sull'intermediazione nel settore delle assicurazioni.

Come meglio precisato nella Direttiva, l'obiettivo che l'atto stesso si pone, è quello di *"migliorare il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni rendendo i mercati dei servizi al dettaglio accessibili e sicuri"*.

In questo senso la Direttiva del 9 dicembre 2002 stabilisce una serie di norme circa i doveri di correttezza e professionalità che gli intermediari di assicurazione sono chiamati a rispettare.

È interessante notare come la Direttiva CE, in accordo con le tendenze dottrinali e giurisprudenziali che tentano di ampliare il novero dei soggetti che godono della qualifica di intermediario assicurativo, definisce come intermediari i soggetti che esercitano a titolo oneroso le attività di presentazione o di proposta di contratti di assicurazione, compiono altri atti preparatori o relativi alla conclusione dei contratti, collaborano alla loro gestione o esecuzione. E sono proprio questi i soggetti che, in virtù della stessa Direttiva, sono chiamati a svolgere la propria attività, volta alla collocazione dei prodotti assicurativi sul mercato, nel rispetto dei principi di correttezza, trasparenza e professionalità.

Le linee guida stabilite dalla Direttiva CE 2002/92, prima ancora di essere recepite dal nuovo codice, che al Titolo XIII reca disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e protezione dell'assicurato, trovano riconoscimento nella Circolare ISVAP 551/D del 1° marzo 2005 recante *"Disposizioni in materia di trasparenza dei contratti di assicurazio-*

ne sulla vita". La suddetta Circolare anticipa molti aspetti del nuovo Codice delle Assicurazioni, dalla qualifica di intermediario non solo come venditore, ma anche come soggetto che presta assistenza e consulenza nella distribuzione di prodotti assicurativi, all'obbligo per questi soggetti di presentare ai clienti proposte adeguate alle loro esigenze ed alla pensione al rischio.

Successivamente all'emanazione della Circolare ISVAP n. 551 del 1° marzo 2005 è intervenuto il nuovo codice, il quale, semplificando e riordinando la normativa di settore, ha in buona sostanza "assemblato" le principali circolari dell'Autorità di Vigilanza in materia.

Le linee guida sono quelle già individuate dall'ISVAP nella circolare n. 533/D del 4 giugno 2004, ossia dovere di correttezza, trasparenza, diligenza e professionalità nei confronti del contraente, controllo costante ed adeguata formazione delle reti commerciali, per garantire l'applicazione dei principi sopra indicati nei confronti degli assicurati. Il principio deve essere rispettato anche nell'ambito di accordi distributivi conclusi con imprese di altri settori, che in ogni caso devono limitarsi a distribuire prodotti standardizzati con personale adeguatamente formato.

In questo senso, l'art. 183¹², Titolo XIII, delle Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni, invita le imprese e gli intermediari a svolgere la propria attività secondo diligenza, correttezza e trasparenza, con particolare attenzione, nel loro ruolo di consulenti, alle esigenze degli assicurati.

Ciò dimostra che il nuovo Codice non ha tanto il pregio di avere "innovato" la disciplina della materia assicurativa, almeno per quanto attiene alla distribuzione di prodotti assicurativi a mezzo di imprese ed intermediari, quanto quello di avere proceduto alla codificazione di regole che di volta in volta erano state fissate dall'ISVAP, dallo stesso legislatore nazionale e dagli organi comunitari.

In questo nuovo assetto, il ruolo svolto dall'ISVAP è di grande rilevanza, ed in ogni caso il legislatore non avrebbe potuto compiere una scelta diversa, se consideriamo che proprio l'Autorità di Vigilanza, a mezzo dei provvedimenti che si è già avuto modo di illustrare, negli anni precedenti all'entrata in vigore del nuovo codice ha cercato di tenere il passo con le continue evoluzioni del settore assicurativo, consapevole che l'obiettivo da perseguire sarebbe stato quello di fare maggiore chiarezza su quali dovessero essere i soggetti abilitati alla distribuzione di prodotti assicurativi e come questi avrebbero dovuto svolgere i loro compiti.

Consapevole di ciò, il legislatore del nuovo Codice delle Assicurazioni ha realizzato un assetto normativo nel quale l'ISVAP svolge un ruolo, oltre che di vigilanza, anche di sostegno ed integrazione della nuova disciplina, potendo in qualunque momento adottare regolamenti volti a fissare le regole di comportamento che imprese ed intermediari sono chiamati ad osservare.¹³

Si voglia notare come il potere di controllo e vigilanza riconosciuto all'ISVAP risulti particolarmente penetrante con riguardo alle misure cautelari ed interdittive cui imprese ed

¹² Art. 183: "1. Nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti le imprese e gli intermediari devono:

a) comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza nei confronti dei contraenti e degli assicurati;
b) acquisire dai contraenti le informazioni necessarie a valutare le esigenze assicurative o previdenziali ed operare in modo che siano sempre adeguatamente informati;
c) organizzarsi in modo tale da identificare ed evitare conflitti di interessi ove ciò sia ragionevolmente possibile e, in situazioni di conflitto, agire in modo da consentire agli assicurati la necessaria trasparenza sui possibili effetti sfavorevoli e comunque gestire i conflitti di interesse in modo da escludere che rechino loro pregiudizio; realizzare una gestione finanziaria indipendente, sana e prudente e adottare misure idonee a salvaguardare i diritti dei contraenti e degli assicurati. (...)"

¹³ Art. 183, n. 2 e 3: "2. L'ISVAP adotta, con regolamento, specifiche disposizioni relative alla determinazione delle regole di comportamento da osservare nei rapporti con i contraenti, in modo che l'attività si svolga con correttezza e con adeguatezza rispetto alle specifiche esigenze dei singoli.

3. L'ISVAP tiene conto, nel regolamento, delle differenti esigenze di protezione dei contraenti e degli assicurati, nonché della natura dei rischi e delle obbligazioni assunte dall'impresa, individua le categorie di soggetti che non necessitano in tutto o in parte della protezione riservata alla clientela non qualificata e determina modalità, limiti e condizioni di applicazione delle medesime disposizioni nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti di assicurazione dei rami danni, tenendo in considerazione le particolari caratteristiche delle varie tipologie di rischio".

intermediari assicurativi sono sottoposti in caso di violazione delle norme di cui al Titolo XIII del decreto 209/2005, nonché di quelle dettate direttamente dall'ISVAP.

In questo senso, l'Autorità di Vigilanza, qualora abbia fondato motivo di ritenere che vi sia stata violazione interviene con i mezzi e nei modi di cui all'art. 184 del decreto.¹⁴

In conclusione, possiamo affermare che il nuovo Codice delle Assicurazioni si pone come un'importante opera di codificazione per quanto concerne l'istituzionalizzazione delle categorie di soggetti da considerarsi quali intermediari assicurativi, le linee guida cui la loro attività deve ispirarsi e gli ampi poteri di controllo riservati all'ISVAP.

Quanto all'istituzionalizzazione delle categorie di intermediario assicurativo, l'esigenza che i consumatori siano consapevoli della specifica figura di intermediario che entra in contatto con loro, per le differenti implicazioni che ne derivano sotto il profilo dei poteri di rappresentanza e dei prodotti assicurativi collocabili, ha indotto il legislatore a conservare la formale distinzione tra le diverse figure di intermediario, prevedendo il principio secondo cui al medesimo intermediario non è consentita la contemporanea iscrizione in più sezioni del registro, principio peraltro già previsto dalle leggi in materia di intermediari assicurativi, agenti e broker. In più, il nuovo Codice ha finalmente innalzato al rango di intermediari di assicurazione soggetti che in precedenza, non appartenendo alle categorie di agenti e broker, potevano sì svolgere attività assimilabili a quelle di intermediazione, ma dietro autorizzazione delle imprese e comunque con particolari limiti in genere stabiliti con circolare dall'Autorità di Vigilanza.

Pertanto la categoria degli intermediari adesso annovera nuovi soggetti, anche loro destinatari di norme che in precedenza riguardavano soltanto agenti e broker.

Tuttavia nell'attuale assetto normativo non sembra più esservi spazio per i c.d. liberi produttori e cioè *"soggetti che in modo professionale si limitino a segnalare all'impresa assicuratrice o agli intermediari iscritti, presentando eventualmente proposte di assicurazione sottoscritte dai clienti, senza prestare loro assistenza nella stipulazione dei contratti"*. Figura la cui legittimità era stata peraltro esclusa già dalla circolare Ministero Industria del 3 febbraio 1986 n. 502, che richiamava il parere del Consiglio di Stato del 10 dicembre 1985 n. 1805/85.

Al nuovo Codice va anche il merito di avere recepito i principi cui l'attività di distribuzione di prodotti assicurativi dovrebbe ispirarsi, quali trasparenza, correttezza e professionalità, già individuati dall'ISVAP e dagli organi comunitari.

A tutela di questo delicato meccanismo entro cui si muovono gli intermediari e le imprese di assicurazione, il legislatore pone l'ISVAP, il quale è chiamato, talvolta mediante l'utilizzo di poteri che possono risultare molto penetranti, a vigilare, avendo sempre chiaro come obiettivo quello di garantire agli assicurati piena trasparenza nello svolgimento delle operazioni cui possono prendere parte.

Per dovere di completezza, non può omettersi di quantomeno accennare al recentissimo Regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006, *"concernente la disciplina dell'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa di cui al Titolo IX (Intermediari di assicurazione) e di cui all'articolo 183 (Regole di comportamento) del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle assicurazioni private"*, il quale si pone a dimostrazione dell'importanza del ruolo ricoperto dall'Autorità di Vigilanza nella nuova disciplina di intermediazione assicurativa e riassicurativa.

Con il suddetto Regolamento, da una parte, l'Autorità di Vigilanza disciplina le modalità di accesso all'attività di intermediazione (Parte II), nonché l'esercizio dell'attività stessa

¹⁴ Art. 184: "(...) Avuto riguardo all'obiettivo di protezione degli assicurati, l'ISVAP sospende in via cautelare, per un periodo non superiore a novanta giorni, la commercializzazione del prodotto in caso di fondato sospetto di violazione delle disposizioni del presente titolo o delle relative forme di attuazione.

(Parte III), mentre dall'altra stabilisce i casi nei quali è suo potere disporre l'irrogazione di sanzioni disciplinari nei confronti delle persone fisiche iscritte nel Registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi (Parte IV). In particolare, nella Parte II del Regolamento, l'ISVAP stabilisce dettagliatamente i requisiti per l'iscrizione delle persone fisiche e giuridiche nel Registro degli intermediari assicurativi e riassicurativi, disciplina peraltro corredata da un'ampia modulistica di cui i suddetti soggetti devono necessariamente avvalersi.¹⁵ Quanto alla Parte III, il Titolo I reca disposizioni in materia di "Svolgimento dell'attività" di intermediazione, facendo leva sull'esigenza di un contatto costante tra gli intermediari e l'Autorità di Vigilanza, cui i primi sono obbligati a comunicare ogni dato relativo all'attività svolta: dalla perdita di taluno dei requisiti previsti per l'iscrizione nel Registro delle imprese (art. 36, lett. a), ai nominativi, per le imprese che fanno ricorso a reti di vendita *multilevel marketing*, degli intermediari che utilizzano tali tecniche di vendita (art. 36, n. 3). Segue il Titolo II, "Regole di presentazione e comportamento nei confronti della clientela", nel quale l'ISVAP non si limita a ripetere le regole generali di comportamento che gli intermediari assicurativi e riassicurativi sono tenuti a rispettare, ma va oltre, disponendo, all'art. 49 (informativa precontrattuale), che *"in occasione del primo contatto con il contraente, gli intermediari consegnano a quest'ultimo copia di un documento riepilogativo dei principali obblighi di comportamento cui gli stessi intermediari sono tenuti a norma del decreto e del presente Regolamento, conforme al modello di cui all'allegato 7A"*.

Infine, la Parte IV (Provvedimenti sanzionatori) è dedicata alle violazioni cui si applicano le sanzioni disciplinari. In particolare, l'art. 62 stabilisce che *"l'ISVAP... dispone l'irrogazione delle sanzioni disciplinari... nei confronti delle persone fisiche iscritte nel registro, per qualsiasi violazione di norme del decreto, del presente Regolamento e di altre disposizioni generali o particolari impartite dall'ISVAP. La sanzione è graduata in base alla gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva"*. I provvedimenti sanzionatori di cui l'ISVAP dispone sono di tre tipi: a) la radiazione dal registro degli intermediari, per le violazioni più gravi, la censura, e il richiamo, "per fatti di lieve manchevolezza". L'emanazione del suddetto Regolamento si pone senz'altro a completamento di quanto già previsto dal decreto n. 209/2005, il quale, come già illustrato, concepisce l'ISVAP come autorità preposta all'esercizio di una duplice attività: da una parte vigilare sull'operato degli intermediari stabilendo i confini entro cui questi possono muoversi, dall'altra la possibilità di disporre di un potere sanzionatorio molto forte, in virtù del quale l'Autorità di Vigilanza, valutando le ipotesi di violazione della disciplina sull'intermediazione, caso per caso, infligge la sanzione più opportuna.

¹⁵ Ci si riferisce alle domande di iscrizione, cancellazione e reinscrizione nel Registro, allegati al Regolamento n. 5/2006.

Bibliografia

R. Baldi, *Il contratto d'agenzia*, ed. Giuffrè 1997.

Bonilini G., *Il broker di assicurazioni, in I collaboratori dell'assicuratore - Il diritto delle assicurazioni*, Torino 1992.

Gasperoni A., *Le assicurazioni*, in *Trattato dir. civ.*, Milano 1966.

Giovati G., *La nozione di agente di assicurazione e le fonti di normazione del rapporto di agenzia assicurativa, in, I collaboratori dell'assicuratore - il diritto delle assicurazioni*, Torino 1992.

Fonti normative:

Legge n. 48/1979

Legge n. 792/1984

Direttiva CE 2002/92

Fonti ISVAP:

Circolare n. 241/1995

Circolare n. 487/2002

Circolare n. 533/2004

Circolare n. 551/2005

Regolamento n. 5/2006

Giurisprudenza:

Corte di Cassazione, sentenza n. 5676/1980

Corte di Cassazione, sentenza n. 3531/1980

Corte di Cassazione, sentenza n. 186/1982

Tribunale di Milano, sentenza 12 febbraio 1987

Tribunale di Torino, sentenza 26 gennaio 2000