

N. 33133/2010 REG.SEN.

N. 07328/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7328 del 2010, proposto da:
Associazione italiana del credito al consumo e immobiliare-Assofin, Agos-Ducato s.p.a., Compass s.p.a., Findomestic Banca s.p.a., Fidelity s.p.a.-Gruppo Societe' Generale, rappresentati e difesi dagli avv.ti Eugenio Bruti Liberati, Mario Bucello e Marcello Molè, con domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo in Roma, via della Farnesina, n. 272/274;

contro

Isvap - Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti di

Anna Maria Galvanico, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

dell'art. 52 del regolamento dell'ISVAP n. 35 del 26 maggio 2010, nonché, per quanto occorra, dell'art. 48, comma 1 *bis* del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006, introdotto dall'art. 52 predetto.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Isvap;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 13 ottobre 2010 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 23 luglio 2010, depositato il successivo 6 agosto, l'Associazione italiana del credito al consumo e immobiliare-Assofin e le imprese associate indicate in epigrafe, esposto di operare nel detto comparto e di svolgere in via accessoria attività di intermediazione assicurativa, domandano l'annullamento dell'art. 52 del regolamento Isvap n. 35 del 26 maggio 2010.

Premesso che il regolamento in parola, nel dare attuazione agli artt. 182, 183 e 185 del d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209, codice delle assicurazioni private, in materia di trasparenza delle operazioni di assicurazione e protezione dell'assicurato, ha modificato, con l'art. 52, l'art. 48 del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006 – disciplinante i casi di conflitto di interessi degli intermediari dei contratti di assicurazione – inserendovi il comma 1 *bis* del seguente tenore: *“E' comunque fatto divieto di assumere, direttamente od indirettamente, anche attraverso uno dei rapporti di cui al comma 1, primo periodo, la contemporanea qualifica di beneficiario o di vincolatario delle prestazioni assicurative e quella di intermediario del relativo contratto in forma individuale o collettiva”*, parte ricorrente indirizza avverso la suddetta novella, la cui entrata in vigore è prevista alla data del 1° dicembre 2010, articolate censure.

In via generale, parte ricorrente premette che si tratta di una disposizione che, vietandola, va ad incidere sulla prassi sinora seguita consistente, per quanto di interesse, nel fatto che all'erogazione del credito al consumo e del credito immobiliare si accompagna la prestazione, spesso fornita direttamente dall'impresa erogatrice, di servizi assicurativi complementari, volti ad attenuare gli elementi di incertezza e di rischio connessi all'indebitamento e a garantire, nell'interesse del consumatore e dell'impresa, la preservazione del valore economico dei beni.

Tale sistema, sottolinea il gravame, non integra, nell'assunzione da parte dell'impresa del doppio ruolo di soggetto collocatore della polizza e beneficiaria della stessa, quale diretto beneficiario o vincolatario, alcun conflitto di interessi, in quanto l'utilità sostanziale del contratto rimane a favore del cliente, il quale è, inoltre, libero di utilizzare il servizio offerto dall'impresa o di rivolgersi ad altri prodotti, e non trova ostacoli nella vigente normativa primaria di settore relativa al conflitto di interessi, segnatamente nell'art. 183 del codice delle assicurazioni private di cui al d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209 e nell'art. 48, previgente formulazione, del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006.

Infatti, si prosegue, esse norme giammai tipizzano in astratto situazioni di conflitto di interesse nell'offerta e nella gestione dei contratti, ma rimettono di volta in volta la questione all'apprezzamento degli intermediari, i quali, ove scorgano una situazione di conflitto di interessi non evitabile, sono obbligati non ad astenersi dall'operazione, che potrebbe comunque rivelarsi vantaggiosa per il cliente, bensì ad agire in modo da consentire agli interessati la necessaria trasparenza sui possibili effetti sfavorevoli, ed a gestire tale situazione in modo da escludere un pregiudizio dei clienti.

Similari cautele vengono, del resto, si sottolinea, fatte proprie anche dall'art. 51 del regolamento n. 35 del 2010, il quale, poi, sorprendentemente, con il gravato art. 52, introduce il divieto avverso, il quale, nel tipizzare una fattispecie di conflitto di interessi, e nel sanzionare con il divieto il predetto doppio ruolo, si pone in conflitto con i principi normativi cui pretende di dare attuazione, per giunta con una norma palesemente irragionevole, che, nel dichiarato scopo di evitare situazioni solo potenzialmente dannose per il consumatore, introduce una misura che invece gli arreca un pregiudizio certo, impedendogli di usufruire di condizioni assicurative che, a causa della serie integrata dei servizi offerti dall'impresa, sono spesso, sotto tutti i profili, compreso quello economico, a lui più favorevoli, e di effettuare l'operazione economica in tempi più celeri.

Ciò posto, la prima doglianza (violazione dell'art. 23 della l. 28 dicembre 2005, n. 262 e dell'art. 191 cap; eccesso di potere per difetto di istruttoria e per inosservanza dei diritti partecipativi garantiti dalla legge; difetto di motivazione) è imperniata sulla riferita circostanza che, nonostante l'art. 191, comma 4 del codice delle assicurazioni private impone all'Isvap di far precedere l'adozione dei regolamenti di competenza da procedure di consultazione aperte e trasparenti, che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione, e nonostante l'art. 23 della l. n. 262 del 2005 ribadisca tale obbligo di consultazione, al fine di preservare la proporzionalità della normazione regolamentare, l'Isvap non ha previamente reso pubblica la contestata previsione in sede di procedura di consultazione, e ciò nonostante essa si sia concretizzata in due pubblicazioni via *internet* della bozza di regolamento, che, però, non conteneva l'avversata norma in nessuna delle rispettive versioni.

Dedotti, indi, principi di prova dell'omissione, parte ricorrente lamenta che l'introduzione della disposizione successivamente al contraddittorio instaurato con gli interessati, ovvero in sede di adozione del regolamento, ridonda in violazione delle prerogative partecipative e collaborative riconosciute dalla legge agli interessati, e ha condotto all'adozione di una misura sproporzionata, che contraddice il fine dichiarato e produce effetti dannosi sia per le imprese erogatrici del credito sia per i consumatori. E ciò senza che emerga una qualche ragione di urgenza, che avrebbe consentito la deroga alla procedura partecipata. Infine, si rappresenta che la disposizione non è stata corredata dall'analisi di impatto della regolazione, ai sensi dell'art. 191, comma 5 cap.

Con la seconda censura (violazione degli artt. 183 e 191 del d. lgs. 209/05, dell'art. 23 della l. 262/05, dell'art. 48 del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006; eccesso di potere per difetto ed erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, irragionevolezza della misura imposta e sviamento di potere), entrando nel merito della questione, parte ricorrente:

- sostiene che la previsione contestata, nel tipizzare, in via preventiva ed astratta, una fattispecie di conflitto di interessi, e nel porvi un divieto generalizzato, si pone in contrasto con l'art. 183 cap e l'art. 48 del regolamento Isvap, nei sensi già sopra illustrati;

- sviluppa in dettaglio le ragioni già precedentemente accennate in ordine alla insussistenza, nella specie, di una ipotesi di conflitto di interesse, e di sussistenza, invece, di indubbi vantaggi per il cliente, che resta, comunque, libero di utilizzare il servizio assicurativo offerto, ottenendo il finanziamento in tempi più brevi e risparmiando i tempi e gli oneri di una negoziazione personale della polizza assicurativa;

- ribadisce che, anche qualora potesse ritenersi sussistente una fattispecie di conflitto di interessi, il rimedio del divieto assoluto ed aprioristico prescelto dalla norma impugnata è lesivo, per i profili già segnalati, per il consumatore, contrario alle norme legislative cui si pretende di dare attuazione, nonché illogico e sproporzionato, laddove, invece, erano ipotizzabili altre misure, comportanti un minor sacrificio dell'interesse dei destinatari, come del resto prescrivono gli artt. 23 della l. 262/05

e 191 del cap, quali la più dettagliata regolamentazione del sistema delle comunicazioni al cliente e la definizione di procedure volte ad accelerare i tempi di definizione dei contratti assicurativi accedenti al credito;

- sostiene che la norma è illegittima anche perché non è riconducibile ai contenuti della regolamentazione riservata all'Isvap, come espressamente definiti dall'art. 191 del cap;

- osserva che o la norma si propone di dare attuazione al codice delle assicurazioni e di tutelare la posizione del consumatore, e allora essa erra comunque nell'individuazione della misura idonea a perseguire gli effetti voluti, o la finalità assunta è da individuare, al di là degli scopi dichiarati, nell'evitare che il soggetto erogatore percepisca un utile per il collocamento della polizza accedente al credito, nel qual caso la prescrizione è parimenti illegittima sotto il profilo dello sviamento di potere, essendosi utilizzata la forma del regolamento di attuazione e dichiarata una finalità per raggiungere uno scopo diverso, non enunciato e non previsto dalla normativa cui il regolamento asserisce di dare attuazione.

L'Isvap, costituitosi in resistenza, esposto il meccanismo costituito dalle polizze abbinate a mutui e finanziamenti - non obbligatorio, ma di fatto preteso, per la sua oggettiva utilità in termini di immediata protezione del credito, dai soggetti finanziatori - la sua diffusione (soprattutto nella forma delle polizze collettive) e rilevanza economica, nonché i costi sopportati dall'utilizzatore, ben superiori a quelli richiesti per analoghe coperture collocate mediante altri canali, sostiene che la disciplina del conflitto di interessi nel settore dei servizi finanziari e assicurativi ha portata assai più ampia di quella riconosciuta al medesimo fenomeno nel diritto comune, stante l'asimmetria, relazionale ed informativa, tra le posizioni dell'intermediario e quella del cliente, che comporta che spesso l'intermediario è portato a far concludere al cliente una certa operazione non in quanto per questi profittevole, ma perché essa comporta un vantaggio diretto od indiretto per l'intermediario o per alcuno dei soggetti operanti all'interno del sistema.

L'amministrazione illustra ancora le indagini, gli incontri e le consultazioni avviate con le categorie interessate nonché le altre iniziative assunte in materia, esponendo che le sopra cennate problematiche non hanno, però, trovato adeguato componimento in sede di adozione di linee guida di autoregolamentazione in materia di polizze assicurative connesse a mutui ed altri contratti di finanziamento, emanate dall'Abi e dall'Ania, su sollecitazione dell'Isvap. Confuta infine la fondatezza delle singole censure ricorsuali, insistendo per il riconoscimento della piena legittimità della disposizione impugnata e concludendo per il rigetto del ricorso.

Il gravame, dopo ampia discussione, è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 13 ottobre 2010.

DIRITTO

1. Si controverte in ordine alla legittimità dell'art. 52 del regolamento Isvap n. 35 del 26 maggio 2010, che, nel dare attuazione agli artt. 182, 183 e 185 del d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209, codice delle assicurazioni private, in materia di trasparenza delle operazioni di assicurazione e protezione dell'assicurato, ha modificato l'art. 48 del regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006 – disciplinante i casi di conflitto di interessi degli intermediari dei contratti di assicurazione – inserendovi il comma 1 *bis* del seguente tenore: *“E’ comunque fatto divieto di assumere, direttamente od indirettamente, anche attraverso uno dei rapporti di cui al comma 1, primo periodo, la contemporanea qualifica di beneficiario o di vincolatario delle prestazioni assicurative e quella di intermediario del relativo contratto in forma individuale o collettiva”*, destinato ad entrare in vigore il 1° dicembre 2010.

Come chiarito dall'amministrazione resistente, il divieto, sul presupposto dell'asimmetria, relazionale ed informativa, esistente tra le posizioni dell'intermediario e quella del cliente, si propone di fronteggiare il fenomeno delle polizze assicurative abbinate a mutui e finanziamenti, non adeguatamente normato in via di autoregolamentazione da parte dell'Abi e dell'Ania, molto diffuso, ancorché non obbligatorio – poiché di fatto preteso, a protezione del credito, dai soggetti finanziatori, stante la sua oggettiva utilità in termini di immediata protezione del credito – e comportante costi per l'utilizzatore ben superiori a quelli richiesti per analoghe coperture collocate mediante altri canali.

2. Seguendo l'andamento logico, ancor prima che fattuale, delle doglianze formulate dalla parte ricorrente, la prima questione che il Collegio deve affrontare concerne non il merito della controversia, ovvero l'apprezzamento della legittimità dell'avversato divieto alla luce dell'ordinamento comune in tema di conflitto di interessi ed alle specifiche norme delineate dall'ordinamento di settore (codice delle assicurazioni private di cui al d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209; regolamento Isvap n. 5 del 16 ottobre 2006, contenente l'art. 48 novellato dalla gravata disposizione), bensì, più limitatamente, l'accertamento se l'Isvap, nel pervenire all'adozione della impugnata disposizione di fonte regolamentare, si sia attenuta ai passaggi procedurali legislativamente predeterminati.

La questione, introdotta dalla prima censura del ricorso in trattazione, si profila infatti di carattere palesemente dirimente.

3. Segnatamente, il primo motivo di ricorso (violazione dell'art. 23 della l. 28 dicembre 2005, n. 262 e dell'art. 191 cap; eccesso di potere per difetto di istruttoria e per inosservanza dei diritti partecipativi garantiti dalla legge; difetto di motivazione) è imperniato sulla riferita circostanza che, nonostante l'art. 191, comma 4 del codice delle assicurazioni private impone all'Isvap di far precedere l'adozione dei regolamenti di competenza da procedure di consultazione aperte e trasparenti, che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione, e nonostante l'art. 23 della l. n. 262 del 2005 ribadisca tale obbligo di consultazione, al fine di preservare la proporzionalità della normazione regolamentare, l'Isvap non ha previamente reso pubblica la contestata previsione in sede di procedura di consultazione, e ciò nonostante essa si sia concretizzata in due pubblicazioni via *internet* della bozza di regolamento, che, però, non conteneva l'avversata norma in nessuna delle rispettive versioni.

Dedotti, indi, principi di prova dell'omissione, parte ricorrente lamenta che l'introduzione della disposizione successivamente al contraddittorio instaurato con gli interessati, ovvero in sede di adozione del regolamento, ridonda in violazione delle prerogative partecipative e collaborative riconosciute dalla legge agli interessati, e ha condotto all'adozione di una misura sproporzionata, che contraddice il fine dichiarato e produce effetti dannosi sia per le imprese erogatrici del credito sia per i consumatori. E ciò senza che emerga una qualche ragione di urgenza, che avrebbe consentito la deroga alla procedura partecipata. Infine, si rappresenta che la disposizione non è stata corredata dall'analisi di impatto della regolazione, ai sensi dell'art. 191, comma 5 cap.

4. L'art. 191 ("Norme regolamentari") del codice delle assicurazioni private prevede che l'Isvap, per l'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla gestione tecnica, finanziaria e patrimoniale delle imprese di assicurazione e di riassicurazione e sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti delle imprese e degli intermediari di assicurazione e di riassicurazione, adotta, con i regolamenti per l'attuazione delle norme contenute nel codice, disposizioni di carattere generale, e ne indica lo specifico oggetto nelle lettere da a) a i).

I commi 2 e 3 dell'art. 191 cap dispongono che i regolamenti di cui al comma 1 si conformano al principio di proporzionalità per il raggiungimento del fine con il minor sacrificio per i soggetti destinatari e che essi devono risultare coerenti con le finalità della vigilanza, tenendo conto delle esigenze di competitività e di sviluppo dell'innovazione nello svolgimento delle attività dei soggetti vigilati.

Il comma 4 dell'art. 191 cap prevede a sua volta che *“I regolamenti sono adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione e dei commenti ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito internet dell'Istituto. All'avvio della consultazione l'Isvap rende noto lo schema del provvedimento ed i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati all'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229”*.

L'apertura della procedura di consultazione di cui all'art. 191, comma 4 del d. lgs. n. 209 del 2005 si iscrive, all'evidenza, nel noto contesto degli oneri di implementazione della pubblicità e della trasparenza delle determinazioni amministrative, imposti a tutti i settori amministrativi, per effetto della canonizzazione degli strumenti partecipativi introdotta con la legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il ricorso ad un tale *modus procedendi* 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.

Sotto il profilo funzionale, gli strumenti partecipativi hanno rilevanti effetti, concorrendo il contraddittorio che essi si propongono di sortire a massimizzare l'acquisizione al procedimento di dati e di elementi utili ai fini dell'adozione della determinazione finale.

In particolare, la previa esternazione del concreto atteggiarsi della volontà amministrativa in corso di determinazione da parte dell'autorità consente ai destinatari di apportare osservazioni e deduzioni, che possono rilevare nel senso di indurre la pubblica amministrazione ad orientarsi in modo interamente o parzialmente difforme dagli intenti iniziali.

Inoltre, essa scongiura 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 della sede propria amministrativa, per essere integralmente trasferito in ambito giudiziale, con il grave *vulnus* consistente nella deprivazione 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.

La eventuale indebita compressione delle prerogative partecipative dalla legge riconosciuta agli interessati trova, pertanto, sempre piena tutela in sede giurisdizionale.

Fa eccezione, come pure noto, la sola ipotesi in cui si operi nel campo dei procedimenti a carattere vincolato, in cui l'esercizio dell'attività amministrativa è predeterminato dalla legge.

Alla luce di tali chiari principi, nei procedimenti amministrativi a carattere non vincolato, lo scostamento dal modello legale realizzato per il tramite dell'omissione del confronto procedimentale con gli interessati non può mai trovare rimedio nel diretto apprezzamento da parte del giudice delle eventuali considerazioni volte a dimostrare che il contenuto dell'atto finale non avrebbe mai potuto essere difforme da quello assunto in carenza di partecipazione, non potendosi mai raggiungere la certezza giudiziale che, sempre nel descritto ambito, la partecipazione del privato sarebbe stata del tutto ininfluenza per il contenuto dell'atto stesso.

Può anche aggiungersi che nell'ipotesi qui ricorrente di procedimenti concretanti esercizio di potere di normazione secondaria a carattere regolatorio di un settore economico, la conoscenza degli indirizzi in corso di assunzione da parte dell'autorità di regolazione assume poi ulteriormente – e indipendentemente da ogni altra funzione – anche la valenza di elemento di anticipata conoscenza al fine della predisposizione delle strategie d'impresa con essi coerenti.

5. In applicazione dei sopra detti canoni, il motivo in esame si appalesa fondato.

Invero, l'Isvap, nel pervenire all'adozione della norma regolamentare contestata, introdotta solo in sede di adozione del regolamento, ha ritenuto indebitamente di poter omettere ogni fase partecipativa, concretando la lesione delle prerogative partecipative dalla parte ricorrente lamentata in questa sede.

La circostanza è attestata con ogni chiarezza dagli atti di causa, ovvero non solo dagli elementi circostanziali offerti in giudizio dalla parte ricorrente, ma anche dalle affermazioni della stessa parte resistente, che non contesta, ed anzi conferma, che il divieto per cui è causa non è mai stato fatto oggetto di pubblicazione anteriormente alla sua adozione.

6. Né le difese formulate sul punto dall'Isvap consentono di pervenire ad un diverso avviso.

6.1. L'amministrazione resistente sostiene che l'art. 191, comma 4 del codice delle assicurazioni private non trova più applicazione, operando, in sua vece, l'art. 23 della l. 28 dicembre 2005, n. 262, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari.

L'argomentazione è inconferente.

Invero – in disparte la questione, dibattuta tra le parti nelle memorie difensive, se la norma successiva abbia o meno formato oggetto di una interpretazione giudiziale nel senso di far ritenere superato, secondo il criterio della successione delle leggi nel tempo, il precetto di cui all'art. 191, comma 4 cap – l'art. 23 in esame:

- al comma 1 prevede che *“I provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono”*;

- al comma 2 recita che *“Gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità di cui al comma 1 tengono conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. A questo fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori”*.

All'espressa previsione del comma 2 della disposizione consegue che, nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale da parte dell'Isvap, non solo l'obbligo di consultazione degli interessati non è venuto meno, ma, vieppiù, che, esso trova, rispetto alla formulazione, più generica, dell'art. 191, comma 4 cap, una precisa finalizzazione, assunta *ope legis*, che ne sottolinea la specifica valenza.

6.2. Sostiene ancora l'amministrazione che la disciplina primaria e secondaria di settore relativa al conflitto di interessi (art. 183 cap e art. 48, versione previgente, del reg. Isvap 35/2010) già conteneva il divieto qui impugnato, introdotto in via regolamentare, solo a titolo ricognitivo, quale misura di *enforcement*.

Anche tale argomentazione non conduce agli effetti sperati.

Infatti, pur in disparte ogni considerazione sulla fondatezza dell'assunto, né l'art. 191, comma 4 cap né l'art. 23, l. 262/05 fanno emergere dati od elementi testuali da cui arguire che la previa consultazione degli interessati non è richiesta nelle misure di *enforcement*.

Anzi, una siffatta ipotesi va esclusa in radice, tenendo conto che a tale categoria sono ascrivibili un gran numero di precetti di fonte regolamentare delle autorità di regolazione, di talchè, opinando nei sensi voluti dall'Isvap, il campo di applicazione delle misure partecipative nei settori in cui opera l'Istituto sarebbe del tutto marginale, tale da far concludere che la norma ha, di fatto, o prevalentemente, sottratto i regolamenti dell'organo alle procedure partecipate.

E una tale conclusione stride manifestamente con l'espressa lettera dell'art. 23 della l. 262 del 2005, con l'art. 191, comma 4 cap e con i canoni del diritto amministrativo vigente.

Nulla muta considerando che Banca d'Italia e Consob abbiano, come riferito dall'Isvap, correlato, la prima con regolamento già adottato (24 marzo 2010), la seconda con regolamento in corso di adozione, l'obbligatorietà della pubblica consultazione al carattere di innovatività delle emanande norme, trattandosi di previsioni la cui portata non è rimessa al presente scrutinio né quanto alla conferenza né quanto alla legittimità.

6.3. L'Isvap sostiene infine che il concetto di pubblica consultazione non integra né la assoluta condivisione del testo, né la conoscibilità delle norme in elaborazione.

Sul primo assunto il Collegio non può che concordare.

Esso, tuttavia, non consente di superare la menda partecipativa in argomento.

Il secondo assunto è, invece, inesatto.

Altro è sostenere, infatti, come pure fa l'Isvap (e l'elemento è corroborato dagli atti di causa), che gli interessati non potessero non conoscere, per effetto delle varie iniziative assunte dall'amministrazione (indagini; incontri; dibattiti; sollecitazione del potere di autoregolamentazione; *moral suasion*), le criticità che l'Istituto riconnette al fenomeno delle polizze assicurative abbinata a mutui e finanziamenti.

Altro, però, è inferire che una siffatta conoscenza possa involvere automaticamente anche nella conoscenza della modalità solutiva delle dette criticità definitivamente prescelta dall'amministrazione.

Ed è tale modalità solutiva che costituisce il vero oggetto della consultazione, come dispone, *espressis verbis*, l'art. 23, comma 2 della l. 262/05 (che impone all'Isvap nella "*definizione del contenuto degli atti di regolazione generale*", di consultare gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori), e come risulta evidente considerando le complessive finalità, palesemente esorbitanti la neutra condivisione dell'esistenza di una problematica, che le norme partecipative riconducono ai relativi istituti.

Di talchè, non potendosi derivare dalle difese resistenti che, con le pur numerose iniziative assunte, quella individuata con la norma contestata abbia in qualche modo formato oggetto di conoscenza e valutazione da parte degli interessati, la consapevolezza di questi ultimi del probabile imminente intervento di un qualche rimedio volto ad affrontare le rilevate criticità del fenomeno in argomento non può integrare, per equipollenza, conoscenza della soluzione specifica all'uopo prescelta dall'amministrazione.

7. Per tutto quanto precede, in accoglimento della doglianza di cui sopra, ed assorbita ogni altra censura, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento della disposizione gravata.

I profili di novità e di complessità del complessivo contesto contenzioso inducono alla compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 13 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/11/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)