

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori GAMBINI, CAPONI, SMURAGLIA,
BERTONI, BONFIETTI, DE LUCA Michele, MANCONI,
MICELE, NIEDDU, PELELLA, TAPPARO e UCCHIELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 1997

Disciplina del rapporto di agenzia assicurativa

ONOREVOLI SENATORI. — L'obiettivo del presente disegno di legge consiste nel correggere uno stato di crescente insicurezza nel settore delicato ed importantissimo, per la sua rilevanza economico-sociale ed anche occupazionale, delle agenzie di assicurazione in appalto.

Sono, invero, circa ventimila gli agenti di assicurazione operanti in Italia, con un indotto di occupati non inferiore a 40.000 unità, ed alla loro attività professionale è affidata la distribuzione della massima parte dei prodotti assicurativi e, dunque, sia il soddisfacimento di bisogni sociali di sicurezza sempre più diversificati e complessi, sia l'allocazione di imponenti risorse e flussi finanziari, stimati in non meno di 70.000 miliardi annui.

La condizione professionale, economica e umana degli agenti di assicurazione è però contrassegnata da un sempre più evidente stato di insicurezza, debolezza e soggezione, in sé non più tollerabile, ma anche estremamente nociva per la tutela del pubblico e il miglior andamento del mercato assicurativo. Questi valori, invero, possono essere garantiti solo da operatori altamente professionalizzati disposti, perché ragionevolmente fiduciosi sulla loro condizione e sul loro futuro professionale ed imprenditoriale, ad investire energie e risorse nel medio e lungo periodo, e per ciò stesso al sicuro da tentazioni speculative, improvvisazioni e da ogni altro atteggiamento non qualificato dal desiderio ed anche dalla necessità di conquistare e mantenere la fiducia del pubblico.

È agevole riconoscere la causa prossima, e comunque determinante, del vistoso peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro degli agenti e, mediamente, dell'efficacia ed utilità sociale della loro azione, in

un deterioramento del quadro normativo, legale e contrattuale di regolazione del rapporto agenziale. Un deterioramento che segna e sconta, probabilmente, l'insufficienza o il cattivo esito della pur interessante scelta metodologica del legislatore del 1942, il quale aveva affidato pressochè interamente alla contrattazione collettiva la tutela dello *status* professionale delle agenzie di assicurazione, stabilendo, nell'articolo 1753 del codice civile la prevalenza della contrattazione collettiva sulle norme dettate dal codice civile per il contratto di agenzia in generale.

Invero l'autonomia collettiva, pur investita di questo ruolo centrale, non è riuscita ad impedire una progressiva erosione e dislocazione dei rapporti di forza complessivi e l'affermarsi di una prevalenza pressochè assoluta dei poteri e volontà delle compagnie committenti. Gli agenti hanno perso, di fatto, la prerogativa della esclusiva territoriale, pur restando essi vincolati all'obbligo di non poter assumere altri mandati, sono esposti al pericolo di mutamenti sostanziali ed arbitrari delle condizioni di lavoro contrattuali, unilateralmente imposti dalle compagnie. Esempi ne sono la possibile sottrazione di parte del portafoglio assicurativo amministrato o dell'ambito territoriale di attività, o l'affiancamento forzoso di coagenti o, addirittura, la decurtazione discrezionale della stessa «scala provvigionale» in origine contrattualmente prevista. E si moltiplicano, per i profili ed eventi del rapporto agenziale non espressamente considerati dalla contrattazione collettiva (già dotata ormai di scarsissima valenza garantistica) clausole vessatorie di vario genere apposte ai contratti individuali di mandato agenziale.

Si tratta di individuare, con questa proposta, i momenti qualificanti della problemati-

ca che, sottoposti ad una nuova coordinata disciplina, possano mutare il quadro di insieme. Con la necessaria precisazione che lo scopo finale è quello di un riequilibrio nei rapporti individuali e collettivi, e non certo l'instaurazione di un rigido garantismo, non consono alla natura pur sempre imprenditoriale dell'attività agenziale: così si prevede, ad esempio, non già che l'agente debba godere sempre e comunque della esclusiva territoriale, ma che il vincolo di esclusiva debba esistere o cadere per ambedue le parti.

Il primo intervento modificativo deve dunque riguardare il sistema delle fonti: si prevede, cioè, la introduzione del normale rapporto di gerarchia tra legislazione e contrattazione collettiva anche nel settore delle agenzie di assicurazioni, intendendo per legislazione sia quella codicistica sul rapporto di agenzia in generale, sia previsioni specifiche dedicate all'agenzia assicurativa.

Ciò non significa abolire o mortificare la contrattazione collettiva, ma attribuirle il suo normale, importantissimo ruolo di disciplina concordata basata, tuttavia, su una intelaiatura di principi legislativi non derogabili che la supportano e ne migliorano l'efficacia.

L'articolo 1 del progetto contiene i principi minimi di garanzia che l'esperienza ha selezionato come assolutamente necessari e che si concretano in una limitazione - non in abolizione - dei poteri delle compagnie di modificare a loro discrezione (e, quindi, talvolta anche in modo prevaricatorio) regole, discipline e obbligazioni del rapporto individuale agenziale.

Vengono considerati quattro istituti o situazioni «topiche» del rapporto, ai quali sono dedicati, nell'ambito dell'articolo 1, quattro norme destinate a valere come novellazione integrativa dell'articolo 1753 del codice civile.

Il primo argomento-fulcro è costituito dal fondamentale istituto dell'esclusiva territoriale e di marchio.

È noto, invero, che la sicurezza di non subire concorrenza da parte di altri agenti o

produttori della medesima compagnia ha costituito per l'agente un fondamentale elemento sia di stabilità professionale sia di incentivazione a investire la sua attività ed ampliarla, ferma, in corrispettivo, l'astensione da parte sua dall'assunzione di altri mandati.

Questa tradizionale configurazione di rapporti ha dato soddisfacenti risultati, ma anche a voler ritenere che essa possa, in determinate situazioni, non corrispondere più alla vivacità del mercato e alla opportunità di una più intesa concorrenza, occorrerebbe quanto meno ammettere che la rinuncia all'esclusiva non potrebbe che essere anche essa bilaterale: libera la compagnia di contare su più canali di penetrazione in concorrenza fra loro, ma libero anche l'agente di coltivare rapporti con la clientela offrendo una pluralità di prodotti assicurativi, tra i quali motivatamente orientare la scelta. Quel che invece prefigura una situazione di vera e propria soggezione è la deroga solo unilaterale dell'obbligo di esclusiva, per la quale l'agente resta legato ad una sola compagnia ma questa può, utilizzando agenti di nuova nomina o produttori o canali alternativi come *brooker* o altri, concretamente vanificare ogni sua aspettativa e possibilità di mantenere una attività remunerativa. Tanto più che nessun vincolo normativo garantisce la parità di condizioni tra i diversi intermediari, che la compagnia può così facilmente discriminare, consentendo agli uni di concludere affari a condizioni diverse da quelle consentite agli altri che pertanto vengono, irrimediabilmente, emarginati ed espulsi dal mercato.

Una deroga di questo genere, che espone l'agente ad ogni genere di rischio ed anche di intimidazione, è ormai diffusissima e si tratta, quindi, di ricostituire l'equilibrio, non necessariamente nel senso della reciproca limitazione, ma eventualmente anche in quella della reciproca libertà: la norma, infatti, si caratterizza proprio per la previsione di una possibilità, sia convenzionale che

unilaterale, di scioglimento del vincolo di esclusiva, purchè con effetto per ambedue le parti. Con la precisazione necessaria che l'eventuale venir meno dell'esclusiva territoriale non deve incidere sul diverso e fondamentale diritto dell'agente di poter agire in condizioni di sana concorrenza con gli altri intermediari che operano per la stessa compagnia e, dunque, con omogeneità sia di incentivi economici sia di condizioni assuntive da proporre alla clientela.

Il recupero della suddetta condizione di equilibrio contrattuale non può non estendersi anche alle situazioni anteatte che vedono molti agenti aver ormai perso il vantaggio dell'esclusiva territoriale senza poter controbilanciarlo con il vantaggio di un plurimandato (articolo 1, comma 3).

Vi sono, tuttavia, altre gravi situazioni di equilibrio discendenti dall'uso ampio e discrezionale di uno *ius variandi* della compagnia preponente, cioè del suo diritto di mutare discrezionalmente regole e momenti fondamentali del rapporto che costituivano per l'agente il presupposto economico, e non solo, del suo progetto di impresa. Così il secondo nucleo normativo contenuto nell'articolo 1 (contrassegnato come articolo 1753-ter) considera le due situazioni di estrema soggezione dell'agente a iniziative dannose e unilaterali della compagnia: quella dell'affiancamento forzato di un agente e quella della riduzione forzata (e mal indennizzata) del portafoglio amministrato, predisponendo, quale rimedio congruo, la previsione del necessario consenso dell'agente all'affiancamento o allo scorporo di territorio o di portafoglio.

I due nuclei residui riguardano il tema del recesso, sotto due profili entrambi importantissimi: con l'articolo 1753-*quater* si introduce in piena conformità con il principio civilistico dell'articolo 1345 del codice civile, l'istituto della nullità del recesso illecito perchè determinato da motivi di rappresaglia politico-sindacale, razziale, eccetera, e nello specifico di rappresaglia contro iniziative dell'agente, giudiziali o stragiudi-

ziali di tutela dei suoi diritti. Evento quest'ultimo, purtroppo, assai frequente e che potrebbe essere represso alla stregua del diritto civile, ma che la concreta esperienza dimostra necessitare di una previsione sanzionatoria specifica.

In secondo luogo, con l'articolo 1753-*quater* si pone fine a quel complesso di prevaricazione e di incomprensibili svantaggi e danni che caratterizzano, a carico dell'agente, le conseguenze del recesso: troppe volte accade che un agente del tutto incolpevole sia estromesso immediatamente dalla gestione della sua agenzia, con gravissimi danni di immagine e che, poi, debba anche attendere per lungo tempo il pagamento degli indennizzi. Si chiarisce che egli ha diritto, se vuole, a operare effettivamente nel periodo di preavviso, ad essere convenientemente assistito nelle operazioni di riconsegna e a riscuotere ogni sua spettanza nel termine massimo di tre mesi.

* * *

Occorre chiarire che l'introduzione dei fondamentali presidi garantistici ora descritti non esaurisce gli scopi del presente disegno di legge che presenta un orizzonte ampio, investendo una tematica di civiltà politico-giuridica che supera i pur gravi problemi di settore ed investe, più in generale, i contratti «di servizio» intercorrenti tra imprese «matri» e imprese che fungono da loro intermediari o canali commerciali, come nel caso dei contratti di commissione, affiliazione commerciale, concessione di vendita, ed altri, oltre naturalmente ai contratti di agenzia.

Si tratta di estendere a questi rapporti quella disciplina di inibizione delle clausole cosiddette «vessatorie», che il legislatore comunitario e poi il legislatore italiano hanno già introdotto per i rapporti tra imprese e consumatori, assumendo quale criterio guida quello della tutela del contraente più debole, criterio che è sicuramente presente anche nel rapporto tra le sue tipologie dell'impresa committente

e dell'impresa minore con funzione servente.

Si tratta di clausole che talvolta riguardano spazi non disciplinati dalla contrattazione collettiva nel rapporto agenziale e che portano spesso al limite la preponderanza di forza contrattuale di un soggetto sull'altro, come nel caso esemplare della facoltà riconosciuta all'impresa committente di ridurre unilateralmente i compensi provvigionali all'impresa che svolge attività di servizio.

Alla tradizionale, inefficace e solo formalistica cautela della doppia firma richiesta per la validità delle clausole «vessatorie» dalla previgente disciplina del codice civile si sostituisce una ben più credibile e garantistica previsione di loro invalidità, almeno come regola generale. L'estendere la garanzia a tutti i contraenti deboli, siano consumatori siano operatori economici dell'indotto, rappresenta un sicuro sensibile progresso dell'ordinamento civile.

Vi è poi nel disegno di legge un nucleo normativo costituito dagli articoli 3 e 4 che introduce principi di reale democrazia associativa e sindacale nel settore delle agenzie di assicurazione, il quale vanta in proposito una tradizione lunga, ma non priva di ombre ed anche di insuccessi, specie riguardo allo scopo, che sarebbe davvero di interesse pubblico, dell'instaurazione di rapporti partecipativi e codeterminativi tra compagnie e associazione degli agenti.

È a tutti evidente che un compiuto sistema di relazioni partecipative può essere solo frutto di accordi e di contrattazione collettiva e che, anzi, proprio questa è la principale funzione futura della contrattazione, ma appare indispensabile una normativa di supporto e di promozione ad una futura contrattazione di questo tipo, la quale dovrebbe di necessità selezionare, per ammettere ai rapporti partecipativi, le organizzazioni sindacali degli agenti maggiormente rappresentative.

Si comprende, allora, come il tema della partecipazione si leghi a quello della democrazia, nel senso che avranno diritto alla

partecipazione e codeterminazione anzitutto quelle associazioni che possono vantare una forte legittimazione da parte della base degli agenti. Legittimazione derivante non solo della consistenza associativa, ma anche dal consenso ricevuto in occasione di prove elettorali che comprendano come elettorato attivo tutti gli agenti, il che ben potrebbe verificarsi ove si renda elettiva la nomina dei rappresentanti degli agenti negli organi dell'Albo agenti.

L'altra faccia della democrazia sindacale, oltre a quella della democrazia rappresentativa, è costituita da istituti di democrazia diretta, come quelli riguardanti la possibilità di sottoporre a *referendum* confermativo, in particolari circostanze, gli accordi nazionali ed aziendali siglati dalle organizzazioni sindacali.

L'ultimo importante nucleo normativo contenuto nel disegno di legge agli articoli 5 e 6 riguarda l'ipotesi piuttosto frequente che il mandato agenziale sia conferito invece che a singoli agenti o a coagenti a società commerciali, di capitali, di persone.

Si precisa, anzitutto, che i principi di garanzia contenuti negli articoli da 1 a 4 riguardano anche l'agente costituito in forma di società, il che è del tutto logico, e si prevede, ancora, a correzione di un orientamento giurisprudenziale immotivatamente restrittivo che, nel caso di società agenziali in cui la maggioranza dei soci partecipi direttamente all'attività produttiva, sussista la giurisdizione del pretore del lavoro di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile. Infatti, l'ambito descritto da questa norma riguarda proprio quei rapporti, al di là del lavoro subordinato, in cui sia prevalente l'attività lavorativa, personale e diretta, e non si comprende per qual motivo debbano essere esclusi soggetti che in tal modo effettivamente operano, anche se legati tra di loro da un vincolo sociale.

Simili considerazioni ispirano anche la soluzione di specifici ma importanti problemi insorti con riguardo all'affidamento del mandato agenziale a società di persone:

così viene considerata, ai fini delle spettanze contrattuali di liquidazione, non novativa del rapporto la costituzione di una società agenziale di cui resti socio e protagonista il precedente agente. Viene, inoltre, esonerato dalle conseguenze negative (nei confronti della preponente) dell'inadempimento di un socio l'altro socio, al quale nulla possa essere personalmente rimproverato. Infine viene salvaguardato, nei limiti del razionale, l'affidamento che la compagnia abbia fatto sulle doti personali dei soci componenti la compagine di una società di persone, nel senso che è consentito il suo recesso dal

rapporto quando sia cambiata, con la persona che la deteneva, la maggioranza societaria.

Il disegno di legge, in sintesi, costituisce un intervento complesso, ma equilibrato nelle sue parti, perchè nel ricostituire un rapporto fecondo tra quadro legislativo di garanzia e capacità regolativa della contrattazione collettiva, apre a quest'ultima nuovi spazi ed obiettivi, inserendosi senza esitazione nella tendenza modernizzatrice di concetti e tecniche preposti alla regolazione dei rapporti interprivati, frutto non ultimo, di una integrazione europea.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al codice civile)

1. Al titolo III del libro IV del codice civile, dopo le parole: «Capo X. Del contratto di agenzia» sono aggiunte le seguenti: «Sezione I – Disposizioni generali».

2. L'articolo 1753 del codice civile è sostituito dalla seguente sezione:

«Sezione II – Degli agenti di assicurazione.

Art. 1753. *(Agenti di assicurazione)*. - Al rapporto di agenzia, quando abbia per oggetto la conclusione di contratti di assicurazione, si applicano le disposizioni della sezione I in quanto non disciplinato dalla presente sezione. Le disposizioni della presente sezione non sono derogabili da patti contrari.

Art. 1753-bis. *(Patti di deroga del diritto di esclusiva)*. - È nullo qualsiasi patto, stipulato anche successivamente alla conclusione del contratto di agenzia, che produca effetti liberatori dagli obblighi di esclusiva a favore di una sola delle parti.

Salvo che sia diversamente pattuito, ciascuna parte può rinunciare al diritto di esclusiva, liberando anche l'altra parte.

L'esercizio della facoltà di rinuncia al diritto di esclusiva da parte dell'agente non può comunque costituire giusta causa o giustificato motivo di recesso del preponente.

Se è pattuita deroga o rinuncia all'esclusiva territoriale il preponente è comunque tenuto a garantire parità di trattamento tra gli agenti e gli altri intermediari, con particolare riguardo alle provvigioni ed alle condizioni contrattuali offerte agli assicurati.

Art. 1753-ter. *(Consenso dell'agente a modificazioni del rapporto)*. - Riduzioni del

territorio dell'agente e riduzioni o trasferimenti del suo portafoglio da parte del preponente non sono efficaci se l'agente non abbia espresso il proprio consenso per iscritto, fermo il diritto a un equo indennizzo stabilito da accordi collettivi.

Le modificazioni del numero degli agenti non comportano risoluzione del rapporto degli agenti già in carica e quelle in aumento richiedono il loro consenso scritto.

Art. 1753-*quater*. (*Recesso illecito*). - È nullo il recesso determinato da motivi di discriminazione politica, sindacale, religiosa, razziale, sessuale ovvero di ritorsione per l'esercizio da parte dell'agente di diritti e facoltà di origine legale o contrattuale.

Art. 1753-*quinqüies*. (*Conseguenze del recesso*). - L'agente può rifiutare la sostituzione del preavviso con la relativa indennità ed ha diritto, anche nel caso di recesso per giusta causa, ad esser assistito nelle operazioni di riconsegna da rappresentanti dell'associazione sindacale cui aderisca o a cui conferisca apposito mandato. Ha altresì diritto alla corresponsione delle indennità di fine rapporto entro il termine massimo di tre mesi dalla sua cessazione».

3. La disposizione di cui all'articolo 1753-*bis*, come introdotto dal comma 2 del presente articolo, ha effetto su tutte le patuizioni stipulate a far data dal 1° gennaio 1992.

Art. 2.

(*Clausole vessatorie*)

1. Sono inefficaci, se apposte a contratti di agenzia, commissione, affiliazione commerciale, concessione di vendita o ad altri contratti stipulati per la distribuzione di beni, promozione di affari e prestazione di servizi ad imprese, le clausole di cui ai numeri 2, 3, 6, 10, 11, 14, 16, 19 e 20 del secondo comma dell'articolo 1469-*bis* del codice civile.

Art. 3.

(Contrattazione collettiva)

1. La contrattazione collettiva prevede procedure ed organismi di consultazione tra le imprese assicuratrici e rappresentanti delle organizzazioni sindacali degli agenti assicurativi maggiormente rappresentative.

2. La maggiore rappresentatività è dedotta dalla consistenza associativa delle singole organizzazioni sindacali, nonchè dal consenso elettorale ricevuto dalla stessa organizzazione ove abbia presentato candidati per l'elezione dei rappresentanti degli agenti negli organi dell'Albo degli agenti di assicurazione.

Art 4.

(Efficacia degli accordi collettivi)

1. In mancanza di diverse procedure di verifica dei risultati della negoziazione collettiva previste da accordi sindacali, gli accordi nazionali ed aziendali entrano in vigore trenta giorni dopo la loro sottoscrizione, salvo che, entro tale termine, non sia stato richiesto da almeno il 20 per cento dei destinatari un *referendum* confermativo.

2. L'accordo è inefficace se non è approvato dalla maggioranza dei votanti.

Art. 5.

(Società agenziali)

1. Gli articoli da 1 a 4 della presente legge si applicano anche agli agenti di assicurazione costituiti in forma di società commerciali, di capitali o di persone.

2. Tali società possono associarsi ed essere rappresentate dalle organizzazioni sindacali degli agenti di assicurazione, esercitando i poteri e le prerogative previsti per gli iscritti dagli statuti.

Art. 6.

(Applicabilità dell'articolo 409 del codice di procedura civile)

1. L'articolo 409 del codice di procedura civile si applica alle società agenziali costituite in forma di società di persone, purchè la maggioranza dei soci partecipi ed attenda personalmente all'attività agenziale.

Art. 7.

(Soci di società personali)

1. Qualora il mandato di agenzia sia affidato a una società di persone si osservano, a tutela dell'affidamento delle parti e senza pregiudizio delle norme che precedono, le previsioni di cui al presente articolo.

2. Nell'ipotesi di successione della società di persone nella gestione dell'agenzia ad un agente o coagente divenuto socio della società subentrante, il rapporto di agenzia si considera unico ed ininterrotto ai fini dell'efficacia e dell'applicabilità degli istituti previsti da accordi collettivi.

3. Nel caso di mutamento della composizione della società, la compagnia assicuratrice preponente ha diritto di recedere dal rapporto con preavviso e per giustificato motivo, qualora mutino le persone dei soci che detenevano la maggioranza delle quote.

4. Il socio al quale non siano addebitabili comportamenti illegittimi costituenti giusta causa di recesso del preponente, e riferibili a fatto e colpa di altri soci, ha diritto all'integrale percezione delle spettanze di fine rapporto, in proporzione alla sua quota sociale.

