

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

413ª SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 DICEMBRE 2004

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema il contratto di assicurazione europeo

(2005/C 157/01)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 luglio 2003, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 29, par. 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema Il contratto di assicurazione europeo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Introduzione: obiettivo e motivazione del presente parere di iniziativa

1.1 I principi fondamentali che disciplinano la conclusione e la validità di un contratto di assicurazione variano da uno Stato membro all'altro dell'Unione europea a seconda del rispettivo ordinamento giuridico, nonostante le origini comuni e la notevole analogia a livello di struttura.

1.2 Il contratto di assicurazione è un elemento fondamentale per il funzionamento del mercato interno, in quanto introduce maggiore sicurezza nelle relazioni commerciali tra gli operatori del settore e i consumatori. Le discrepanze nella regolamentazione dei suoi aspetti essenziali tra i vari ordinamenti giuridici nazionali rischiano di ostacolare la realizzazione del mercato interno e di intralciare ulteriormente la commercializzazione transfrontaliera di questo strumento finanziario.

1.3 Obiettivo del presente parere di iniziativa è quindi richiamare l'attenzione degli organi competenti, al livello nazionale e comunitario, sulla necessità e sull'opportunità di:

— procedere a un inventario delle questioni e dei problemi derivanti — per i consumatori, ma anche per la realizza-

zione e il corretto funzionamento del mercato interno — dall'attuale eterogeneità dei regimi giuridici per quanto concerne la definizione e la regolamentazione dei contratti di assicurazione,

— identificare i principi comuni ai diversi sistemi nazionali che disciplinano i contratti di assicurazione e i settori che, da un punto di vista tecnico-giuridico, possono formare oggetto di un'armonizzazione,

— riflettere sulle possibili soluzioni e proporre i modelli, le formule o gli strumenti da adottare per giungere a una più adeguata regolamentazione dei contratti assicurativi a livello comunitario.

1.4 Sin dall'inizio dei lavori preparatori del presente parere di iniziativa, si è ritenuto essenziale poter contare sulla collaborazione e la partecipazione dei membri del gruppo incaricato del *restatement* (ridefinizione) del diritto contrattuale assicurativo europeo, diretto e coordinato dal prof. Fritz REICHERT-FACILIDES dell'Università di Innsbruck, e composto di eminenti giuristi e specialisti di diritto assicurativo provenienti da 15 paesi europei.

1.4.1 È quindi con grande soddisfazione che avevamo ricevuto la sollecita risposta del prof. REICHERT-FACILIDES al nostro invito a partecipare ai lavori in qualità di esperto del relatore. A questo riguardo egli aveva predisposto senza indugi un primo documento programmatico (*Position paper I*).

1.4.2 Tuttavia, nella fase di elaborazione del parere, il prof. REICHERT-FACILIDES è venuto improvvisamente a mancare.

1.4.3 L'interesse che il prof. REICHERT-FACILIDES ha rivolto durante tutta una vita di intenso lavoro accademico al tema delle assicurazioni e il suo progetto di *restatement* giustificano in pieno un riferimento alla sua opera in questa sede e uno speciale cenno di riconoscenza per il suo ragguardevole impegno, a testimonianza del nostro rammarico per questa perdita e come sincero omaggio alla sua memoria.

1.4.4 Per questo motivo si riporta qui di seguito la parte essenziale del suo *Position paper I*, preparato come introduzione ai lavori del gruppo di studio e destinato a rimanere uno dei suoi ultimi scritti.

«1. Il gruppo sul *restatement* ha concordato da subito sul fatto che l'eterogeneità delle normative europee in materia di contratti di assicurazione costituisce un grave ostacolo alla realizzazione di un mercato unico delle assicurazioni. Si tratta di un giudizio sottolineato a chiare lettere anche dallo stesso CESE, in documenti come il parere di iniziativa sul tema "I consumatori nel mercato delle assicurazioni" del 29 gennaio 1998 (GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72: cfr., ad esempio, i punti 1.6 e 2.1.9, secondo capoverso). Nel frattempo, la Commissione stessa sembra avere sottoscritto questa impostazione (si veda la comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 12 febbraio 2003 dal titolo Maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo — un piano di azione, COM(2003) 68 def., GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1, citata in appresso come piano di azione: cfr., ad esempio, i punti 27, 47, 48 e 74).

2. Un'armonizzazione delle regolamentazioni in generale e, ovviamente, anche delle normative in materia di contratti di assicurazione può avvenire solo sulla base di una solida ricerca di diritto comparato. Con la sua attività, il gruppo mira al cosiddetto *restatement* del diritto contrattuale europeo. Che cosa si intende per *restatement*? Il termine deriva dal verbo inglese *to restate*, che significa "esprimere nuovamente o in modo convincente". In ambito giuridico, *restatement* è un tecnicismo tipico del diritto statunitense. Ben noto negli ambienti professionali, esso indica un insieme condensato di norme derivate da fonti diverse ma, in sostanza, simili, sistematizzate e unificate in vista di una "soluzione migliore". Questa operazione è svolta a titolo privato, e non legislativo, dall'American Law Institute. Le analogie di fondo tra le fonti derivano, negli Stati Uniti, dalla base di Common Law che accomuna i (diversi) diritti privati dei vari Stati. Parimenti, nel diritto europeo delle assicurazioni, le analogie sostanziali sono legate alla materia trattata, le assicurazioni, materia che per sua natura comporta esigenze regolamentari analoghe. I principi guida volti a trovare una soluzione migliore per il diritto dei contratti di assicurazione potrebbero essere i seguenti: in primo luogo, tenere in debito conto il compito essenziale di ogni normativa in materia di

contratti assicurativi, cioè fornire un quadro giuridico per un'efficace assunzione del rischio da parte dell'assicuratore e quindi garantire il buon funzionamento del settore assicurativo stesso. In secondo luogo, è essenziale che gli interessi confliggenti delle parti vengano attentamente equilibrati: a questo proposito, bisognerà tenere nella dovuta considerazione la tendenza contemporanea a concedere un grado di protezione relativamente elevato al sottoscrittore della polizza.

3. L'operazione di *restatement* concepita dal nostro gruppo è incentrata sulle norme obbligatorie (o semi-obbligatorie, a vantaggio del solo sottoscrittore). Per quale motivo? Bisogna ricordare che la "legge vivente" dei contratti di assicurazione non si trova in primo luogo negli statuti, bensì nelle clausole contrattuali standard. Tenere conto di ciò significa non solo riconoscere tali realtà, ma anche rispettare il principio della libertà contrattuale. D'altro canto, il compito essenziale del legislatore resta quello di limitare tale libertà, per motivi di ordine pubblico e per tutelare il titolare della polizza (o i terzi per conto dei quali l'assicurazione venga sottoscritta). Particolare attenzione va accordata a quelle clausole contrattuali suscettibili di condurre a una perdita di protezione assicurativa: in tutti gli ordinamenti giuridici europei, lo strumento tecnico a tal fine consiste nella creazione ex lege di norme semi-obbligatorie relative ai contratti di assicurazione. I problemi che ostano alla creazione di un mercato unico sono indicati nel piano d'azione nei seguenti termini: Gli Stati membri hanno sviluppato regole che riguardano i termini e le condizioni che possono essere o meno inclusi in un contratto di assicurazione o in un altro contratto di servizi finanziari. Nella misura in cui tali regole differiscono esse possono ripercuotersi sui prodotti offerti oltre frontiera. In effetti, per promuovere in modo concreto la creazione di un mercato interno delle assicurazioni, è necessario armonizzare o unificare le limitazioni alla libertà di contratto assicurativo: di conseguenza, i contratti (standard) rispettosi di tali norme uniformi potrebbero essere offerti, in un quadro competitivo, in tutti i paesi europei, il che farebbe emergere a sua volta un mercato indiviso. È esattamente questo l'obiettivo perseguito dal gruppo sul *restatement*.

4. L'ottica comparatistica perseguita attraverso il nostro lavoro (cfr., supra, punto 2) si riflette nella stessa composizione del gruppo. Esso infatti comprende esperti di contratti assicurativi facenti capo a 16 ordinamenti giuridici (tra Stati membri UE e paesi terzi).

5. È lecito domandarsi se il *restatement* debba subentrare alle norme nazionali vigenti o produrre un modello aggiuntivo (finora il 16° specifico per i contratti transfrontalieri. Questo problema è sollevato nel piano d'azione, che apre il confronto sull'opportunità di introdurre un cosiddetto strumento opzionale. La questione tuttavia non sarà affrontata in questa sede.

6. L'analisi comparativa delle normative in materia di contratti di assicurazione non può non attribuire particolare attenzione alla legislazione generale in materia di contratti. Il gruppo sul *restatement* si attiene a tale assioma rispettando e considerando in particolare i cosiddetti principi di LANDO e BEALE e collaborando inoltre strettamente con il gruppo di studio sul codice civile europeo (diretto dai proff. VON BAR e BEALE). In tale ambito, al nostro gruppo è stata assegnata la responsabilità specifica del diritto dei contratti di assicurazione».

1.5 Nell'ambito della preparazione del presente parere si sono tenute diverse riunioni di lavoro alla presenza di rappresentanti della Commissione europea vicini al settore delle assicurazioni e alla realizzazione del mercato interno, del Comitato europeo delle assicurazioni (CEA) e dell'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (UEUC). Dette riunioni hanno permesso di raccogliere impressioni, reazioni e suggerimenti sulla tematica in esame.

1.6 Si è inoltre deciso di redigere un questionario destinato a numerosi enti pubblici e privati, nazionali e comunitari, rappresentativi dei principali interessi in causa e di procedere al tempo stesso a un'audizione dei principali rappresentanti di detti interessi (assicuratori, industriali, altri professionisti e consumatori) nonché di giuristi specializzati e docenti universitari di vari paesi ed esperti dei diversi sistemi giuridici.

1.7 Il presente parere illustra sinteticamente le risposte al questionario e le reazioni e i suggerimenti raccolti nel corso dell'audizione del 16 aprile 2004.

2. Alcuni precedenti

2.1 La tematica trattata in questa sede non è nuova per il CESE. Già nel parere di iniziativa sul tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» ⁽¹⁾, il Comitato economico e sociale europeo richiamava l'attenzione sulla «Proposta di direttiva del Consiglio per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il contratto di assicurazione» ⁽²⁾, volta sostanzialmente ad armonizzare talune regole fondamentali del diritto contrattuale assicurativo. Al riguardo deplorava che, all'epoca, la Commissione non sembrasse avere l'intenzione di ritornare su uno di questi temi, nonostante «l'opinione diffusa, sia presso gli operatori assicurativi sia presso le associazioni dei consumatori, che proprio la mancanza di una norma comunitaria sul contratto di assicurazione (armonizzazione minima della normativa di base) sia all'origine di tutta una serie di ostacoli e di problemi sulla via della realizzazione effettiva del mercato interno in questo settore» ⁽³⁾.

2.1.1 Più avanti, il Comitato indicava tra gli ostacoli riconosciuti di carattere generale all'effettiva realizzazione del mercato interno nel settore delle assicurazioni «la mancata armonizzazione della normativa di base, vale a dire l'assenza di una regolamentazione minima sul diritto che disciplina il contratto assicurativo nell'Unione europea» ⁽⁴⁾.

2.1.2 D'altro canto, richiamava l'attenzione sul fatto che «a livello comunitario non esiste alcun quadro giuridico che definisca regole di trasparenza minima nella negoziazione di polizze assicurative in generale, soprattutto nel ramo non vita, o che determini in particolare i tipi di clausole contrattuali generali abusive in materia di assicurazioni, o infine che stabilisca principi generali di buona fede o di equilibrio contrattuale nel settore specifico delle assicurazioni» ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ GU C 95 del 30.3.1998 (relatore: ATAÍDE FERREIRA).

⁽²⁾ COM(79) 355 def., GU C 190 del 28.7.1979, modificata dal COM(80) 854 def., GU C 355 del 31.12.1980. I relativi pareri del CESE e del PE sono stati pubblicati rispettivamente nelle GU C 146 del 16.6.1980 e GU C 265 del 13.10.1980. La valutazione di questi documenti sarà oggetto del punto 5 del presente parere.

⁽³⁾ Op. cit. punto 2.1.9.

⁽⁴⁾ Id., punto 2.3.1.1.1.

⁽⁵⁾ Id., punto 3.4.

2.1.3 E, più nel concreto, faceva rilevare: «Il modo diverso in cui ciascuno Stato membro ha disciplinato queste materie o addirittura, in alcuni casi, l'assenza stessa di una regolamentazione, il che significa lasciare l'esito delle situazioni interamente nelle mani di un mercato in cui la concorrenza è lungi dall'essere perfetta e gli agenti di una delle parti tendono a mettersi d'accordo, a scapito della parte opposta, sono all'origine di un gran numero di soluzioni diverse a situazioni perfettamente identiche nell'ambito del mercato interno, in particolare delle transazioni transfrontaliere, rese ancor più facili dall'avvento della società dell'informazione» ⁽⁶⁾.

2.1.4 Infine, dopo aver proceduto a un'analisi delle materie che a suo avviso potevano o dovevano formare oggetto di armonizzazione, il parere concludeva richiamando l'attenzione della Commissione e degli Stati membri sull'«opportunità di rivedere la proposta di direttiva della Commissione concernente l'armonizzazione minima nell'ambito delle assicurazioni, del 1979, alla luce del principio di sussidiarietà» ⁽⁷⁾, e sollecitava la Commissione a portare avanti tutti gli sforzi per definire al livello comunitario i requisiti minimi comuni applicabili ai contratti di assicurazione (proposta di direttiva) ⁽⁸⁾.

2.2 D'altro canto, già da tempo le associazioni dei consumatori e degli operatori del settore sottolineano la necessità di una maggiore armonizzazione del diritto relativo ai contratti di assicurazione.

2.2.1 Sin dal 1986, ad esempio, lo *European Consumer Law Group* ha attirato l'attenzione sull'esigenza di una certa armonizzazione della legislazione relativa ai contratti di assicurazione in seno alla Comunità, specificando gli aspetti dei rapporti contrattuali assicurativi che a suo avviso richiederebbero una tale operazione ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Id., punto 3.6.1.

⁽⁷⁾ Id., punto 4.3.6.

⁽⁸⁾ Gli aspetti che si riteneva dovessero essere integrati nella direttiva erano i seguenti:

- « l'informazione precontrattuale minima,
- un elenco di parole chiave e loro significato,
- un repertorio di clausole inique tipiche delle polizze assicurative,
- le menzioni minime obbligatorie di qualsiasi contratto di assicurazioni,
- l'insieme delle obbligazioni contrattuali comuni a qualsiasi contratto di assicurazioni,
- i principi e le regole fondamentali di qualsiasi contratto di assicurazioni,
- un regime d'indennizzo provvisorio in caso di assicurazioni per la responsabilità civile,
- l'obbligo di corrispondenza tra i premi e il valore del rischio, soprattutto mediante il deprezzamento automatico degli oggetti assicurati a causa della loro età e corrispondente diminuzione dei premi,
- la fissazione di scadenze minime armonizzate per l'esercizio del diritto di resiliazione,
- l'obbligo di rendere le polizze leggibili e comprensibili e di fare in modo che le rispettive condizioni generali e specifiche siano rese note nella fase precontrattuale e prima della sottoscrizione.

Op. cit., punto 4.5. Questo orientamento è stato ripreso e riaffermato in diversi documenti del CESE, ad esempio il recente parere in merito alla «Proposta di direttiva sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli» (Relatore: Levaux), punto 4.3, GU C 95 del 23.4.2003».

⁽⁹⁾ «ECLG-Consumer Insurance», in *Journal of Consumer Policy* (1986), pagg. 205-228.

2.2.2 A sua volta, anche l'UEUC ha sottolineato almeno già dal 1994 la necessità di creare un quadro giuridico di base per disciplinare i principali aspetti del contratto di assicurazione e costituire in tal modo una base giuridica minima comune.

2.2.3 Una posizione analoga è stata espressa nel dicembre 1998 da varie organizzazioni rappresentative dei consumatori.

2.2.4 Infine, il Comitato europeo delle assicurazioni (CEA), in un recente commento sulla comunicazione della Commissione relativa al diritto europeo dei contratti, dopo aver sottolineato che la Commissione aveva giustamente osservato che «*la disparità delle clausole nazionali in materia di assicurazione stipulati con i consumatori costituisce un ostacolo alla realizzazione di transazioni transfrontaliere in materia di assicurazioni*», ha tenuto a precisare che, per quel che riguarda il cosiddetto *acquis* comunitario armonizzato, il numero e la complessità delle disposizioni contenute nei diversi testi applicabili al diritto del contratto assicurativo creano problemi reali.

2.2.4.1 Dopo avere elencato tutta una serie di situazioni in cui i vari testi comunitari applicabili ripetono inutilmente disposizioni identiche o ingiustificatamente diverse, il CEA conclude manifestando il proprio sostegno a questo progetto di miglioramento dell'*acquis* comunitario, a condizione però che venga preceduto da un'adeguata analisi costi/benefici e da una completa consultazione delle parti interessate, e che si concentri sugli ostacoli al mercato unico ⁽¹⁰⁾.

2.3 Dal canto suo, la Commissione, nella comunicazione sul Diritto europeo dei contratti ⁽¹¹⁾ e sul tema Maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo — un piano di azione ⁽¹²⁾, ha sottolineato a questo riguardo che, stando a numerosi organi consultati, il settore dei contratti di assicurazione è uno di quelli che pone maggiori problemi nel contesto dei servizi finanziari, date le disparità esistenti tra le disposizioni nazionali applicabili. Per questo motivo afferma: «*Può essere necessaria un'ulteriore convergenza di tali misure per bilanciare la necessità di una maggiore uniformità delle norme nazionali con la necessità di mantenere le dinamiche innovative e di assicurare la differenziazione dell'offerta di tali prodotti sul mercato*», il che deve diventare addirittura un obiettivo prioritario nell'azione di seguito del piano d'azione per il miglioramento della regolamentazione ⁽¹³⁾.

2.4 Infine, il Parlamento europeo, nella risoluzione sulla comunicazione della Commissione relativa al piano d'azione di cui sopra, «deplora la mancanza di azioni tempestive per mettere a punto strumenti opzionali in taluni settori quali le transazioni dei consumatori e le assicurazioni, là dove si potrebbe registrare un aumento di benefici sostanziali sia per assistere il buon funzionamento del mercato interno sia per incrementare le transazioni e gli scambi commerciali intracomunitari». Ritiene che, «al fine di facilitare gli scambi commerciali transfrontalieri all'interno del mercato interno, si dovrebbe

procedere in via prioritaria alla fissazione di uno strumento opzionale in taluni settori, in particolare quelli dei contratti dei consumatori e dei contratti assicurativi, ed esorta pertanto la Commissione a elaborare in via prioritaria, pur tenendo conto dell'elevato livello di tutela dei consumatori e dell'integrazione delle adeguate disposizioni imperative, uno strumento *opt-in* nei settori dei contratti dei consumatori e dei contratti assicurativi» ⁽¹⁴⁾.

3. Le risposte al questionario e l'audizione del 16 aprile 2004

3.1 Al questionario inviato a suo tempo hanno risposto vari organismi, tra cui autorità nazionali di regolazione di vari paesi e associazioni rappresentative degli interessi degli assicuratori, del settore del commercio e dei consumatori, per un totale di 27 risposte.

3.1.1 Le risposte pervenute provengono dai seguenti paesi: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Liechtenstein, Lituania, Malta, Norvegia, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

3.1.2 I membri del gruppo sul *restatement* del diritto contrattuale assicurativo europeo hanno risposto in blocco con un'opinione comune.

3.2 Secondo una larga e significativa maggioranza dei partecipanti:

- a) la mancanza di armonizzazione delle norme imperative del diritto assicurativo costituisce un ostacolo alla prestazione transfrontaliera dei servizi di assicurazioni (numerosi esempi forniti al riguardo);
- b) questa situazione rende problematico, per i consumatori che desiderino assicurarsi, ottenere una copertura da assicuratori stranieri (numerosi esempi forniti al riguardo);
- c) ciò impedisce inoltre agli intermediari assicurativi di prestare servizi transfrontalieri (numerosi esempi forniti al riguardo);
- d) l'armonizzazione delle norme imperative della normativa in materia di contratto di assicurazione contribuirebbe a un aumento delle operazioni transfrontaliere di assicurazione a vantaggio degli assicuratori, dei consumatori e degli intermediari assicurativi;
- e) la direttiva della Commissione del 1979-80 resta una valida base di partenza per un dibattito in materia, per quanto sia da riformulare nei termini e secondo i parametri addotti a esempio e suggeriti da alcuni partecipanti al questionario.

3.3 All'audizione erano presenti 46 personalità in rappresentanza di 36 istituzioni di 17 paesi.

⁽¹⁰⁾ Nota del CEA del 4 giugno 2003.

⁽¹¹⁾ COM(2001) 398 def. dell'11 luglio 2001, GU C 255 del 13.9.2001.

⁽¹²⁾ COM(2003) 68 def. del 12 febbraio 2003.

⁽¹³⁾ Piano d'azione, punto 74. Cfr. anche i punti 27, 47 e 48 dello stesso documento.

⁽¹⁴⁾ Doc. A5-0256/2003, approvato nella sessione plenaria del PE del 2 settembre 2003, punti 11 e 14.

3.4 Il tenore generale delle risposte al questionario e delle discussioni svoltesi nel corso dell'audizione indica in sostanza il raggiungimento di un consenso generalizzato sulle seguenti problematiche di fondo:

3.4.1 esistono differenze significative tra i sistemi giuridici nazionali che disciplinano i contratti di assicurazione.

3.4.2 Esiste una notevole mancanza di armonizzazione riguardo alla legislazione in materia di assicurazioni su scala dell'UE, con ripercussioni sulla realizzazione del mercato interno in questo settore.

3.4.3 Specie per i piccoli e medi assicuratori (consumatori privati e PMI) è auspicabile/necessario un certo grado di armonizzazione, onde evitare disegualianze e discriminazioni (rischi di massa).

3.4.4 L'iter di armonizzazione della normativa in materia di contratto di assicurazione dovrà svolgersi in modo graduale e senza eccessive rigidità, dato che l'armonizzazione non è un fine in sé, ma uno strumento volto alla realizzazione del mercato interno che deve rispondere ai principi di necessità e di proporzionalità.

3.4.5 L'armonizzazione deve concentrarsi su due aspetti prioritari:

— le norme imperative e

— la parte generale della normativa in materia di contratto di assicurazione.

3.4.6 Quanto alla forma, il modello di contratto risultante dall'armonizzazione potrà avere valore «facoltativo», fermo restando che, dal momento in cui è adottato, diventerà vincolante in tutti i suoi termini ed elementi per le parti.

3.4.7 Lo strumento comunitario per l'adozione di tale modello dovrà essere il regolamento, al fine di garantire un'armonizzazione completa.

3.4.8 Per l'elaborazione di questo strumento, le proposte di direttiva della Commissione del 1979 e del 1980, così come sono state modificate in base alle proposte del PE e del CESE, possono costituire un valido punto di partenza. Esse tuttavia dovranno subire una profonda rielaborazione alla luce delle evoluzioni registrate nel frattempo nel diritto delle assicurazioni.

3.4.9 L'armonizzazione, con le caratteristiche delineate poc'anzi, sarà in grado di favorire l'aumento delle assicurazioni transfrontaliere e contribuire a un maggiore sviluppo del mercato interno in questo settore.

3.4.10 La base giuridica per questo tipo di iniziativa può essere l'art. 95 del Trattato.

3.5 Nelle risposte al questionario, alcuni degli interpellati hanno inoltre sostenuto che:

3.5.1 l'armonizzazione deve essere «facoltativa» e limitarsi a definire i concetti di base.

3.5.2 L'armonizzazione deve vertere unicamente sui contratti transfrontalieri e sulle persone fisiche.

3.5.3 L'armonizzazione non è una panacea in grado di risolvere il problema dello sviluppo stentato del mercato interno delle assicurazioni.

3.5.4 Particolare attenzione deve essere rivolta alle assicurazioni mutue e agli organi di previdenza e di sicurezza sociale, tenuto conto delle loro peculiarità.

4. La necessità di un'iniziativa a livello comunitario

4.1 *Il mercato interno e le assicurazioni*

4.1.1 Osservazioni generali sulle relazioni tra mercato interno e assicurazioni

4.1.1.1 Il mercato interno europeo consiste in uno spazio senza frontiere interne in cui è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 14, comma 2, del Trattato CE). Le assicurazioni rientrano nell'ambito della libera prestazione dei servizi (artt. 49-55 del Trattato CE) o del diritto di stabilimento, a seconda delle circostanze. Gli assicuratori che prestano i propri servizi oltre frontiera o che si stabiliscono in un altro Stato membro instaurano una concorrenza tra i prodotti assicurativi offerti da tale Stato e quelli forniti da loro.

4.1.1.2 Da ciò consegue una più ampia libertà di scelta per il potenziale titolare di una polizza assicurativa. Idealmente, l'attività di ricerca di un prodotto assicurativo da parte di un consumatore dovrebbe essere guidata dalla «mano invisibile» che dirige il mercato interno delle assicurazioni.

4.1.1.3 Le questioni assicurative incidono anche su altre libertà: ad esempio, è garantito il libero trasferimento dei premi e dei proventi delle assicurazioni (cfr. art. 56 del Trattato CE). Inoltre, gli assicurati che si avvalgono della libertà di cui all'art. 18 del Trattato CE non dovrebbero risentire di effetti negativi sulle rispettive polizze all'atto del cambio di residenza da una giurisdizione a un'altra.

4.1.2 Lo stato dell'armonizzazione del diritto assicurativo e del diritto del contratto di assicurazione

4.1.2.1 L'ampia gamma di relazioni tra assicurazioni (diritto assicurativo) e libertà sancite dal Trattato ha indotto l'UE ad armonizzare importanti rami del diritto assicurativo per garantire il buon funzionamento del mercato interno. La legislazione in materia di controllo delle assicurazioni è sostanzialmente armonizzata nell'UE e nel SEE grazie a tre generazioni di direttive in materia assicurativa.

4.1.2.2 Su questa base normativa è stato istituito un sistema unico di riconoscimento e di controllo nel paese di origine, così come suggerito dalla Corte europea di giustizia nella decisione del 4 dicembre 1986 (¹⁵). Per quanto riguarda il diritto in materia di contratti di assicurazione, l'armonizzazione è più o meno limitata alle questioni di diritto internazionale privato e di diritto internazionale di procedura (¹⁶).

4.1.2.3 Il diritto sostanziale in materia di contratti di assicurazione è stato armonizzato solo in alcuni settori e, in tali settori, solo relativamente a determinati aspetti. Per esempio, la legislazione in materia di responsabilità civile è ben armonizzata nel campo dell'assicurazione RC auto (¹⁷). Regole comuni esistono anche nel settore dell'assicurazione protezione giuridica (¹⁸).

4.1.2.4 Nondimeno, la grande maggioranza delle norme di diritto sostanziale dei contratti di assicurazione, ovvero la parte

(¹⁵) CGCE del 4.12.1986, Racc. 1986, 3755 (Commissione contro Germania).

(¹⁶) Diritto internazionale di procedura: regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, relativo alla competenza giudiziaria, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1 (ultima modifica in GU L 225 del 22.8.2002, pag. 13), artt. 8-14. Diritto internazionale privato: convenzione sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, del 19 giugno 1980, GU L 266 del 9.10.1980, in particolare art. 1, par. 3 e 4. Diritto delle direttive: seconda direttiva 88/357/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1988, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'assicurazione diretta del ramo non vita, che fissa le disposizioni destinate a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione dei servizi e che modifica la direttiva 73/239/CEE, GU L 172 del 4.7.1988, pag. 1 (ultima modifica: GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1), in particolare art. 2, lettere c) e d), artt. 3, 5, 7 e 8; direttiva 92/49/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva «assicurazione non vita»), GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1 (ultima modifica: GU L 35 dell'11.2.2003, pag. 1), in particolare art. 1, lettere a) e b), artt. 27, 28, 30 e 31; direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione diretta sulla vita, GU L 345 del 19.12.2002, pag. 1, in particolare artt. 32 e 33. Per quanto riguarda il diritto internazionale privato delle direttive, cfr. Reichert-Facilides/d'Oliveira (eds.), *International Insurance Contract Law in the EC* («Il diritto internazionale dei contratti di assicurazione nella CE»), Deventer 1993, Reichert-Facilides (Hg.), *Aspekte des internationalen Versicherungsvertragsrechts im EWR* («Aspetti del diritto internazionale dei contratti di assicurazione nella CEE»), Tübingen 1994.

(¹⁷) Direttiva 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, GU L 103 del 2.5.1972, pag. 1 (ultima modifica in GU L 8 dell'11.1.1984, pag. 17); Seconda direttiva 84/5/CEE del Consiglio del 30 dicembre 1983 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, GU L 8 dell'11.1.1984, pag. 17 (ultima modifica in GU L 129 del 19.05.1990 pag. 33); terza direttiva 90/232/CEE del Consiglio, del 14 maggio 1990, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia d'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore, GU L 129 del 19.5.1990, pag. 33; direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 maggio 2000, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE del Consiglio (Quarta direttiva assicurazione autoveicoli), GU L 181 del 20.7.2000, pag. 65; una quinta direttiva è stata proposta dalla Commissione il 7 giugno 2002 (COM(2002) 244 def., GU C 227 E del 24.9.2002, pag. 387).

(¹⁸) Direttiva 87/344/CEE del Consiglio, del 22 giugno 1987, sul coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'assicurazione-protezione giuridica, GU L 185 del 4.7.1987, pag. 77.

generale che comprende regole applicabili a tutti i rami assicurativi, resta soggetta alla legislazione nazionale. Ciò porta inevitabilmente a chiedersi se il buon funzionamento del mercato interno delle assicurazioni non necessiti anche di un'armonizzazione del diritto dei contratti di assicurazione. La risposta dovrebbe essere affermativa qualora le divergenze nel diritto nazionale del contratto di assicurazione fossero tali da ostacolare il mercato interno.

4.2 Il diritto del contratto di assicurazione come ostacolo al funzionamento del mercato interno delle assicurazioni

4.2.1 La situazione attuale: l'incompletezza del mercato interno delle assicurazioni

4.2.1.1 Da alcuni dati empirici emerge che le misure finora adottate dall'Unione europea (¹⁹) hanno migliorato considerevolmente il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni, senza però pervenire alla sua piena realizzazione (²⁰). Ciò dicasi, ad esempio, per la libera prestazione dei servizi nel settore dell'assicurazione dei rischi di massa che, pur essendo sancita dagli artt. 49 e segg. del Trattato CE e prevista dalle direttive sul diritto assicurativo, in realtà è poco utilizzata sia dal settore assicurativo sia dai clienti.

4.2.2 Le origini della situazione attuale

4.2.2.1 Per comprendere la situazione sopra descritta occorre considerare il contesto giuridico generale. Fondamentale è il fatto che l'assicurazione sia spesso definita «prodotto giuridico». Ciò è dovuto al fatto che il prodotto venduto da una compagnia di assicurazioni è il contratto assicurativo stesso, determinato dall'autonomia delle parti e dalle norme (imperative) di diritto a esso applicabili.

4.2.2.2 Indubbiamente, non vi è motivo di preoccuparsi per il buon funzionamento del mercato interno, nella misura in cui l'autonomia delle parti nel settore assicurativo consente di creare i prodotti assicurativi in linea con le reciproche preferenze.

4.2.2.3 Tuttavia, le assicurazioni sono disciplinate in ampia misura da norme imperative (²¹), alcune delle quali sono al tempo stesso imperative a livello internazionale.

(¹⁹) Cfr., supra, punto 4.1.2.

(²⁰) Cfr. Eurostat.

(²¹) Dette norme si definiscono «assolutamente imperative» quando le parti non possono discostarsene tramite accordo. Sono invece denominate «semivincolanti» quando le parti possono (unicamente) concordare condizioni più favorevoli per il consumatore rispetto alle disposizioni di legge.

4.2.2.4 In effetti, il prodotto di un determinato assicuratore è fortemente determinato dal diritto applicabile al contratto assicurativo, ragion per cui le discrepanze nelle legislazioni nazionali possono ostacolare il mercato interno. Il piano d'azione della Commissione per una maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo riconosce apertamente questo dato di fatto⁽²²⁾, come sarà confermato quando si esaminerà la questione dal punto di vista dell'assicuratore (punto 4.2.3), dell'assicurato (punto 4.2.4) e degli intermediari assicurativi (punto 4.2.5).

4.2.3 La prospettiva dell'assicuratore

4.2.3.1 Gli assicuratori sono i produttori di copertura assicurativa. Le loro polizze sono fondate su un calcolo dei rischi che tiene conto dell'ambiente giuridico in cui la polizza stessa è venduta. Un assicuratore capace di vendere un prodotto alle stesse condizioni giuridiche in tutta la Comunità può riunire tutti i rischi coperti nell'UE senza distorsioni legate alle disparità tra le legislazioni nazionali in materia di assicurazione. Di conseguenza, la diversità delle normative che disciplinano i contratti di assicurazione non sarebbe tale da ostacolare le libertà dell'assicuratore.

4.2.3.2 Al contrario, se il diritto applicabile a una polizza varia a seconda del luogo in cui essa è venduta, il diverso contesto giuridico di ciascuno Stato membro influirà sul calcolo del rischio, incidendo così anche sul funzionamento della legge dei grandi numeri su cui il mercato assicurativo si basa.

4.2.3.3 Di conseguenza, gli assicuratori che commercializzano i loro servizi oltre frontiera devono impostare e calcolare le rispettive polizze a seconda della legislazione vigente in ciascun paese, il che costituirebbe un grave ostacolo al funzionamento del mercato interno.

4.2.3.4 Un rapido sguardo alle norme comunitarie sul diritto internazionale privato nel settore assicurativo mostra che l'assicuratore è di fatto costretto ad adeguare le polizze al contesto giuridico dello Stato membro in cui esse sono vendute. A norma dell'art. 7, par. 1, lettere a) e h) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita⁽²³⁾, è da applicarsi la legislazione dello Stato membro in cui è situato il rischio, mentre a norma dell'art. 32, par. 1, primo capoverso, della direttiva sull'assicurazione sulla vita⁽²⁴⁾, si applica la legislazione dello Stato membro dell'impegno che regola il contratto di assicurazione. Il luogo in cui si situano il rischio o l'impegno viene per lo più determinato in base alla residenza abituale dell'assicurato⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ «Gli stessi problemi si verificano in particolare con i contratti di assicurazione.» (GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1, punti 47 e 48).

⁽²³⁾ Cfr., supra, nota 20.

⁽²⁴⁾ Ibid.

⁽²⁵⁾ Cfr. art. 2, lettera d) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita; art. 1, par. 1, lettera g) della direttiva sull'assicurazione sulla vita.

4.2.3.5 L'assicuratore può evitare che ciò avvenga scegliendo la legislazione applicabile al contratto di assicurazione (molto probabilmente quella del suo luogo di stabilimento) tramite un accordo con il sottoscrittore della polizza. Nondimeno, questa opzione è limitata in misura sostanziale dalle norme generali di diritto internazionale privato di cui alle direttive sull'assicurazione. Infatti, le direttive sul ramo non vita consentono la scelta della legislazione solo ai contratti assicurativi che coprono grandi rischi⁽²⁶⁾, mentre gli Stati membri, ovvero lo Stato membro in cui si colloca il rischio, possono estendere la portata della libertà delle parti⁽²⁷⁾. In tutti gli altri casi, le direttive concedono alle parti solo un'autonomia limitata⁽²⁸⁾, per cui non consentono di ovviare ai problemi indicati dagli assicuratori che commercializzano i propri prodotti oltre frontiera. Nel ramo dell'assicurazione sulla vita, lo Stato membro in cui si situa l'impegno può concedere autonomia alle parti⁽²⁹⁾, mentre negli altri casi esse godono solo di un margine di scelta molto ridotto⁽³⁰⁾.

4.2.3.6 Queste osservazioni sullo stato del diritto internazionale europeo dei contratti di assicurazione mostrano chiaramente che nell'assicurazione dei rischi di massa l'assicuratore deve quasi sempre adattare il proprio prodotto al contesto giuridico del luogo di residenza abituale del sottoscrittore della polizza⁽³¹⁾. Quest'onere è ulteriormente aggravato dal fatto che l'assicurato potrebbe mutare luogo di residenza abituale dopo la stipula del contratto⁽³²⁾.

4.2.3.7 L'unica eccezione nel diritto internazionale europeo dei contratti di assicurazione è costituita dall'assicurazione dei grandi rischi nel ramo non vita, nel qual caso, tanto l'assicuratore quanto l'assicurato possono scegliere la legge applicabile.

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 7, par. 1, lettera f) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita (modificata dall'art. 27 della terza direttiva sull'assicurazione non vita). Per la definizione dei grandi rischi, cfr. art. 5, lettere d) e i) della prima direttiva sull'assicurazione non vita.

⁽²⁷⁾ Cfr. art. 7, par. 1, lettere a) e d) della seconda direttiva sull'assicurazione non vita.

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 7, par. 1, lettere b), c) ed e).

⁽²⁹⁾ Cfr. art. 32, par. 1, seconda frase, della direttiva sull'assicurazione sulla vita.

⁽³⁰⁾ Cfr. art. 32, par. 2, della direttiva sull'assicurazione sulla vita.

⁽³¹⁾ Cfr. l'affermazione contenuta nel piano d'azione della Commissione europea: «La formulazione di una polizza unica che potrebbe essere commercializzata alle stesse condizioni in diversi mercati europei si è rivelata impossibile nella pratica.» (GU C 63 del 15.3.2003, pag. 1, punto 48).

⁽³²⁾ Anche se in generale un tale cambiamento non inciderebbe sulla legislazione applicabile, i tribunali dello Stato membro in questione possono imporre norme vincolanti a livello internazionale relative al nuovo luogo di residenza. In applicazione dell'art. 9, par. 1, lettera b) del regolamento CE sulla competenza giudiziaria, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze, l'assicurato può perseguire in giustizia l'assicuratore nel nuovo luogo di residenza. I tribunali di tale Stato membro possono imporre norme imperative in conformità dell'art. 7, par. 2, secondo capoverso, della seconda direttiva sull'assicurazione non vita e dell'art. 32, par. 4, primo comma, della direttiva sull'assicurazione sulla vita (norme imperative della *lex fori*).

Tuttavia, anche in caso di assicurazione di grandi rischi, un tribunale dello Stato membro in cui l'assicurato risiede abitualmente (competente a norma dell'art. 9, par. 1, lettera b) del regolamento Bruxelles I⁽³³⁾), può imporre l'applicazione delle norme imperative di tale Stato⁽³⁴⁾.

4.2.3.8 Ne consegue che gli assicuratori saranno riluttanti a prestare i propri servizi oltre frontiera, quanto meno nel caso dei rischi di massa. È lecito pensare che la questione potrebbe essere risolta modificando il regime giuridico internazionale privato. In effetti gli ostacoli verrebbero meno se le parti godessero della libertà di scegliere la legislazione e se, qualora questa possibilità mancasse, la legge applicabile fosse determinata in base al luogo di stabilimento dell'assicuratore. Tuttavia, una tale modifica del diritto internazionale privato metterebbe a repentaglio i principi di base della protezione dell'assicurato e del consumatore, giacché consentirebbe di scegliere liberamente la legge applicabile nel settore assicurativo anche nelle situazioni riguardanti gli scambi tra imprese e consumatori (*business-to-consumer*), in cui i consumatori sarebbero tutelati in altri settori dall'art. 5 della Convenzione di Roma. Allo stesso tempo, ciò non risolverebbe il problema, giacché i tribunali dello Stato membro di residenza dell'assicurato continuerebbero ad applicare le rispettive norme imperative a livello internazionale. Inoltre, gli assicurati si mostrerebbero riluttanti a sottoscrivere contratti all'estero, sapendo che in tal modo perderebbero la protezione della legge del proprio paese di residenza per essere assoggettati a una normativa straniera e a loro sconosciuta⁽³⁵⁾.

4.2.4 La prospettiva dell'assicurato

4.2.4.1 Nel quadro dell'attuale regime di diritto internazionale privato, gli assicurati potrebbero essere tentati di richiedere una copertura assicurativa straniera. Infatti, sapendo che (nella maggior parte dei casi) saranno protetti dalla legge del loro Stato membro di residenza, possono essere indotti a effettuare un acquisto transfrontaliero di un prodotto assicurativo. In realtà, però, il consumatore non potrebbe acquistare un prodotto straniero neanche se lo volesse, giacché l'applicabilità della legge del paese di residenza trasforma sistematicamente le polizze acquistate in contratti più o meno determinati da tale legge. Anche qualora insistessero nel voler comprare un prodotto assicurativo estero, si troverebbero di fronte ad assicu-

⁽³³⁾ Cfr., supra, nota 20.

⁽³⁴⁾ L'assicuratore può impedire che ciò avvenga inserendo nel contratto una clausola sulla giurisdizione ammissibile a norma dell'art. 13, par. 5, e dell'art. 14 del regolamento relativo alla giurisdizione, al riconoscimento e all'esecuzione di decisioni, il quale riconosce una giurisdizione esclusiva ai tribunali dello Stato membro in cui ha sede l'assicuratore. Nell'insieme, le prospettive per l'assicuratore sono molto più favorevoli quando si tratta di coprire grandi rischi.

⁽³⁵⁾ Cfr., infra, punto 4.2.4.

⁽³⁶⁾ Cfr., supra, punto 4.2.3.

ratori stranieri molto riluttanti a concedere questo tipo di copertura.

4.2.4.2 Come si è visto, a questo atteggiamento di riluttanza si potrebbe ovviare modificando le norme del diritto internazionale del contratto di assicurazione⁽³⁶⁾. In questo modo, però, alla riluttanza dell'assicuratore a concedere la copertura si sostituirebbe un'esitazione altrettanto forte da parte del consumatore nel ricercare una copertura estera. Non è così, in altre parole, che ci si può attendere la formazione spontanea di un mercato interno delle assicurazioni.

4.2.4.3 Occorre poi rilevare un altro aspetto. Per quanto nell'ambito del mercato interno un assicurato goda della libertà di movimento (in particolare, ex art. 18 del Trattato CE), un cambiamento di residenza può produrre effetti negativi sulla situazione dell'assicurato. In primo luogo, i tribunali del nuovo Stato membro di residenza potrebbero imporre nuove norme imperative al livello internazionale, con effetti sulla polizza assicurativa acquistata nel precedente luogo di residenza. In secondo luogo, le leggi in tema di assicurazione obbligatoria possono richiedere una copertura diversa da quella acquistata nel precedente luogo di residenza. Infine, l'assicurato può desiderare che i rischi situati in Stati membri diversi vengano coperti da un'unica polizza assicurativa.

4.2.4.4 L'attuale contesto giuridico non consente ancora queste «europolizze». Al loro posto, esistono contratti quadro costituiti da tanti contratti quanti sono gli Stati membri interessati. Quel che manca è quindi la possibilità di una polizza trasferibile per il cosiddetto assicurato «euromobile»⁽³⁷⁾, che nel corso della sua vita si sposta e lavora in diverse parti dell'Unione europea.

4.2.5 La prospettiva degli intermediari assicurativi

4.2.5.1 Gli intermediari espletano un ruolo di primo piano nella distribuzione dei contratti di assicurazione. Essi costituiscono un elemento fondamentale nella realizzazione del mercato interno delle assicurazioni, specie nel caso dei mediatori assicurativi (*broker*). Avvalendosi della loro libertà di fornire servizi, garantita dagli artt. 49-55 del Trattato CE e concretizzata dalla direttiva sull'intermediazione assicurativa⁽³⁸⁾, gli

⁽³⁷⁾ Basedow, «Die Gesetzgebung zum Versicherungsvertrag zwischen europäischer Integration und Verbraucherpolitik» («La legislazione sul contratto assicurativo tra integrazione europea e politica dei consumatori»), in Reichert-Facilides/Schnyder (Hg.), *Versicherungrecht in Europa - Kernperspektiven am Ende des 20. Jahrhunderts* («Il diritto delle assicurazioni in Europa: le principali prospettive alla fine del XX secolo»), ZRS 2000 (Beiheft 34), pagg. 13-30 (pag. 20).

⁽³⁸⁾ Direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, relativa all'intermediazione assicurativa, GU L 9 del 2003, pag. 3.

intermediari apportano un contributo sostanziale alla creazione e al funzionamento del mercato interno delle assicurazioni. Nel settore dell'assicurazione dei rischi di massa, in particolare, è molto più probabile che sia un mediatore assicurativo a cercare di situare un rischio in un mercato assicurativo estero, anziché il cliente stesso.

4.2.6 Preoccupazioni analoghe per le assicurazioni sottoscritte nelle succursali

4.2.6.1 Si dice spesso che l'assicurazione, per sua natura, richiede una certa vicinanza geografica tra l'assicuratore e il cliente. Per questo motivo, le transazioni transfrontaliere nel settore dell'assicurazione potrebbero risultare in futuro non altrettanto frequenti che in altri ambiti (ad esempio, la vendita di libri via Internet, ecc.). Per ragioni legate ai rapporti con la clientela, gli assicuratori potrebbero preferire operare in altri Stati membri attraverso succursali o società affiliate.

4.2.6.2 Chi esprime questa posizione non si oppone in principio all'armonizzazione del diritto del contratto di assicurazione, e cerca solo di mostrare che l'impatto sarà limitato a quella parte dei contratti di assicurazione che verranno effettivamente commercializzati oltre frontiera o ai clienti che in effetti spostano continuamente la loro residenza da uno Stato all'altro.

4.2.6.3 L'impatto reale, tuttavia, sarà più consistente. Se i contratti di assicurazione sono venduti in altri Stati membri tramite sedi succursali o società affiliate, per i clienti, gli intermediari e gli assicuratori si presenteranno gli stessi problemi. Gli assicuratori dovranno adattare i loro prodotti alle condizioni locali, compreso il quadro giuridico, e quindi rielaborarli. È per questo motivo che una polizza concepita in uno Stato membro non può essere venduta in un altro attraverso una succursale senza aver subito in anticipo modifiche considerevoli legate al diverso ambiente (giuridico). Per gli intermediari e i clienti, il problema è semplicemente l'impossibilità di reperire prodotti assicurativi stranieri sui loro mercati.

4.2.6.4 L'armonizzazione delle normative in materia di contratti di assicurazione ridurrebbe sensibilmente i costi legati alla concezione del prodotto nel mercato interno. Gli assicuratori che si stabiliscono in un altro Stato membro potrebbero limitarsi a fornire consulenza ai clienti tramite i loro agenti o a gestire i reclami attraverso i loro uffici regionali competenti, ecc. Anche se gli assicuratori operano attraverso società affiliate, i gruppi assicurativi potrebbero condividere lo sforzo e i costi della concezione del prodotto.

4.2.6.5 Di conseguenza, i clienti trarrebbero un beneficio effettivo dal mercato interno. In un mercato interno basato su una normativa armonizzata in materia di contratti di assicurazione, le innovazioni nel settore potrebbero oltrepassare più facilmente le frontiere. I clienti europei potrebbero così accedere a prodotti assicurativi di concezione straniera.

4.3 L'armonizzazione del diritto del contratto di assicurazione e l'allargamento dell'UE

4.3.1 Dal 1° maggio 2004 hanno aderito all'UE dieci nuovi Stati membri, otto dei quali sono in fase di transizione e la cui legislazione in materia assicurativa ha dovuto essere allineata all'*acquis* comunitario come prerequisito per l'adesione⁽³⁹⁾. Modernizzare la legislazione dei contratti di assicurazione è una *condicio sine qua non* per il buon funzionamento dei mercati assicurativi di tali paesi: tuttavia, se alcuni di essi hanno adottato una legislazione moderna, altri devono ancora farlo.

4.3.2 L'armonizzazione della legislazione dei contratti di assicurazione sembrerebbe quindi venire incontro alle esigenze del mercato interno ampliato dell'assicurazione, aiutando i nuovi Stati membri a modernizzare la loro legislazione e a evitare nuove disparità tra gli ordinamenti nazionali. Sarebbe utile che la Commissione europea informasse tali paesi con la massima tempestività, qualora prevedesse di armonizzare la legislazione dei contratti di assicurazione.

5. La proposta di direttiva della Commissione del 1979

5.1 Come già riferito, la Commissione ha presentato nel 1979 una prima proposta di direttiva mirante al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano i contratti di assicurazione⁽⁴⁰⁾. Detta proposta è stata elaborata in linea con il programma generale per la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, che in materia di assicurazione diretta prevedeva il coordinamento dei testi giuridici e amministrativi relativi ai contratti di assicurazione «nella misura in cui la disparità dei testi causi un pregiudizio agli assicurati o a terzi»⁽⁴¹⁾.

5.2 La proposta riteneva inadeguato il coordinamento realizzato dalle direttive sulle assicurazioni allora vigenti e il fatto che il Trattato vietasse qualsiasi trattamento discriminatorio in materia di prestazione dei servizi, fondandosi sul fatto che un'impresa non era ubicata nello Stato membro in cui aveva luogo la prestazione.

⁽³⁹⁾ V. Heiss, «Expanding the insurance acquis to accession candidates: From the Europe agreements to full membership» («Estendere l'*acquis* assicurativo ai candidati all'adesione: dagli accordi europei alla piena partecipazione»), in Heiss (ed.), *An internal market in an enlarged European Union* («Un mercato interno in un'Unione europea ampliata»), Karlsruhe 2002, pagg. 11-22.

⁽⁴⁰⁾ Doc. COM(79) 355 def. del 10 luglio 1979, GU C 190 del 28.7.1979, pag. 2.

⁽⁴¹⁾ GU del 15.1.1962, tit. V, C), lettera a).

5.2.1 In tal senso ha ritenuto che sarebbe opportuno armonizzare la regolamentazione riguardo a talune questioni generali, in particolare l'esistenza della copertura in funzione del pagamento del premio, la durata del contratto e la posizione degli assicurati che non sono sottoscrittori dell'assicurazione, nonché le conseguenze del comportamento del sottoscrittore dell'assicurazione all'atto della conclusione e per tutta la durata del contratto relativamente alla dichiarazione del rischio e del sinistro e al suo atteggiamento in relazione alle misure da prendere in caso di sinistro.

5.2.2 Stando alla proposta, inoltre, gli Stati membri non possono essere autorizzati a prevedere soluzioni diverse per i problemi regolamentati nella direttiva, tranne qualora ciò sia espressamente previsto nel testo della direttiva, giacché in caso contrario si metterebbero in questione gli obiettivi perseguiti dalla proposta. Si tratta di un grande passo in avanti verso l'armonizzazione completa in tale settore ⁽⁴²⁾.

5.3 Nel parere sulla proposta adottato all'unanimità ⁽⁴³⁾, il CESE:

- a) osserva che la Commissione si è limitata a coordinare taluni punti ritenuti essenziali, ma che anche altri aspetti richiedono di essere armonizzati;
- b) deplora che non si sia prevista una differenziazione tra i rischi di massa, da un lato, e i rischi commerciali o industriali, dall'altro;
- c) suggerisce che anche l'assicurazione contro le malattie venga esclusa dal campo di applicazione;

⁽⁴²⁾ Dall'articolato risultava in particolare che l'armonizzazione avrebbe dovuto incentrarsi sui seguenti aspetti:

- a) la struttura formale della polizza di assicurazione,
- b) il diritto a una dichiarazione di garanzia all'atto della stipula del contratto e requisiti formali minimi,
- c) la lingua di stesura del contratto,
- d) il regime delle dichiarazioni dell'assicurato all'atto della stesura del contratto, suscettibili di influire sulla valutazione e sull'accettazione del rischio, e le conseguenze della sua assenza o di errori intenzionali,
- e) il regime delle dichiarazioni dell'assicurato durante il periodo di validità del contratto relativamente a fatti o circostanze che possano comportare un aggravamento del rischio e le conseguenze del mancato rispetto delle relative obbligazioni,
- f) il regime dell'onere della prova in caso di mancato rispetto delle obbligazioni di cui sopra,
- g) il regime del premio in caso di diminuzione del rischio,
- h) l'effetto del mancato pagamento della totalità o di parte del premio durante il periodo di validità del contratto,
- i) gli obblighi spettanti all'assicurato in caso di sinistro,
- j) il regime di rescissione del contratto di assicurazione,
- k) la possibilità che le parti derogino alle disposizioni previste nella direttiva, nella misura in cui ciò risulti più favorevole al sottoscrittore, all'assicurato o a terze parti lese.

Il regime della proposta di direttiva sarebbe stato da applicare a tutte le assicurazioni dirette non vita, a eccezione dei rami seguenti:

- a) veicoli ferroviari,
- b) veicoli aerei,
- c) veicoli marittimi, lacustri e fluviali,
- d) trasporti merci,
- e) responsabilità civile relativa a veicoli aerei, marittimi, lacustri e fluviali,
- f) credito e cauzioni, tenuto conto delle specificità inerenti a detti rami assicurativi.

⁽⁴³⁾ GU C 146 del 16.6.1980 (relatore: DE BRUYN).

d) deplora che non si sia regolamentata la fattispecie dei contratti sottoscritti da assicuratori stabiliti in uno Stato membro e relativi a rischi situati in paesi terzi, né quella dei contratti sottoscritti da contraenti residenti al di fuori della Comunità;

e) chiede che, ai fini di un'adeguata protezione dei contraenti, siano essi persone fisiche o PMI, si regolamentino i seguenti aspetti:

1. il periodo di riflessione e il diritto di rinuncia,

2. le clausole abusive,

3. l'enunciazione esplicita delle deroghe e dei termini,

4. un'adeguata informazione precontrattuale;

f) esorta a far sì che il diritto di ricorso delle parti terze lese formi oggetto di una direttiva ad hoc o di una successiva fase di coordinamento.

5.4 Il CESE passa poi ad analizzare in dettaglio ciascun articolo della proposta e formulava osservazioni critiche che ancora oggi meritano di essere tenute nella dovuta considerazione al momento di elaborare una nuova iniziativa in materia.

5.5 Anche il Parlamento europeo si è pronunciato all'epoca sulla proposta ⁽⁴⁴⁾, affermando in particolare che l'armonizzazione sarà la garanzia della protezione, allo stesso livello dei contraenti, a prescindere dalla legge applicabile prescelta.

5.5.1 Il Parlamento europeo ha formulato varie proposte di modifica, in particolare sul campo di applicazione della direttiva (eliminazione delle deroghe), sugli elementi essenziali del contratto di assicurazione, sugli obblighi di dichiarazione da parte del contraente e sulle relative conseguenze sulla validità del contratto per quel che riguarda sia le circostanze iniziali sia le eventuali modifiche apportate durante il periodo di validità del contratto, sugli elementi di prova che l'assicurato è tenuto a fornire in caso di sinistro e sulle condizioni di recesso dal contratto.

5.5.2 Le osservazioni del Parlamento europeo fanno trasparire chiaramente l'intenzione di assicurare un giusto equilibrio tra gli interessi degli assicuratori e quelli degli assicurati.

⁽⁴⁴⁾ GU C 265 del 13.10.1980.

5.6 In seguito a queste osservazioni, la Commissione ha avuto modo di elaborare una proposta modificata ⁽⁴⁵⁾ che tiene conto in particolare dei suggerimenti e delle proposte formulate tanto dal CESE quanto dal PE. In questo documento, la Commissione richiama per la prima volta l'attenzione sul fatto che il coordinamento delle disposizioni legislative in materia di contratti di assicurazione faciliterebbe la prestazione dei servizi in uno Stato membro da parte degli assicuratori di un altro Stato membro, esprimendo così le sue preoccupazioni quanto alla realizzazione di un mercato unico nel settore dei servizi finanziari ⁽⁴⁶⁾.

5.6.1 La proposta della Commissione fissava come data per l'entrata in vigore della direttiva il 1° luglio 1983. Per mancanza di volontà politica da parte degli Stati membri, tuttavia, la direttiva non è mai stata adottata.

5.7 *La proposta della Commissione del 1979/1980 è ancora di attualità?*

5.7.1 Dalle risposte ottenute al questionario e dall'audizione pubblica del 16 aprile 2004, si evince un consenso generalizzato sul fatto che la proposta, nonostante dati da oltre 20 anni, vada seriamente considerata come un contributo tuttora valido e un buon punto di partenza per una nuova iniziativa in materia.

5.7.2 Tuttavia, è stato anche evidenziato che le attuali esigenze di armonizzazione del contratto di assicurazione vanno ben oltre quelle della proposta del 1980 e che le norme da proporre devono fondarsi su una discussione condotta alla luce di uno studio approfondito di diritto comparato.

6. Forme di armonizzazione

6.1 *Trovare le soluzioni migliori utilizzando un metodo di diritto comparato*

6.1.1 Qualsiasi tentativo di armonizzare il diritto europeo sul contratto di assicurazione dovrebbe essere preceduto da un'attività preparatoria di diritto comparato. Tale attività è attualmente in corso a livello accademico. Un lavoro analogo è già stato completato nel settore del diritto generale dei contratti con la presentazione dei Principi del diritto contrattuale europeo. Nel campo del diritto contrattuale assicurativo, numerosi risultati di lavori di ricerca giuridica comparata sono già stati pubblicati o sono in corso di stampa ⁽⁴⁷⁾. Nel 1999, il fu prof. REICHERT-FACILIDES ha creato un gruppo di ricerca sul *restatement* del diritto contrattuale assicurativo europeo, composto di esperti di diritto assicurativo in rappresentanza dei diversi ordinamenti giuridici europei ed extraeuropei.

⁽⁴⁵⁾ COM(80) 854 def. del 15 dicembre 1980, GU C 355 del 31.12.1980.

⁽⁴⁶⁾ Nella nuova proposta della Commissione risaltano gli aspetti seguenti:

- l'esclusione dell'assicurazione-malattia, così come era stato suggerito dal CESE,
- procedure di risoluzione dei contratti maggiormente dettagliate, che privilegino la possibilità di mantenere in vigore i contratti rispetto a quella di revocarli,
- una migliore formulazione del regime riguardante l'onere della prova.

⁽⁴⁷⁾ V. Basedow/Fock (ed.), *Europäisches Versicherungsvertragsrecht I* («Il diritto europeo del contratto assicurativo I»), Tübingen, voll. I e II 2002, vol. III 2003; Reichert-Facilides (ed.), «Insurance Contracts» («I contratti di assicurazione»), in *International Encyclopaedia of Comparative Law* («Enciclopedia internazionale di diritto comparato») (in corso di stampa).

6.1.2 Gli orientamenti per pervenire alla «migliore soluzione» nel diritto contrattuale assicurativo potrebbero essere i seguenti. Anzitutto, occorre prestare la debita attenzione al compito essenziale del diritto assicurativo, fornire cioè un quadro giuridico in base al quale l'assicuratore si faccia carico del rischio, garantendo così il buon funzionamento dell'assicurazione stessa. In secondo luogo, è fondamentale che gli interessi contrastanti delle parti vengano bilanciati con cura. Sotto questo profilo, occorre riconoscere l'attuale tendenza a concedere una protezione relativamente alta all'assicurato.

6.1.3 Da queste osservazioni appare chiaro che gli sforzi volti al miglioramento del mercato interno delle assicurazioni dovrebbero concentrarsi sulle norme imperative. Tali norme costituiscono infatti un quadro indispensabile per l'autonomia delle parti contrattuali e allo stesso tempo un ostacolo al mercato interno delle assicurazioni, fintanto che queste ultime non saranno armonizzate. Di conseguenza, le esigenze di regolamentazione nel settore delle assicurazioni sono compatibili con quelle di armonizzazione del mercato interno delle assicurazioni.

6.2 *Le misure di armonizzazione devono offrire un alto livello di protezione all'assicurato*

6.2.1 Le leggi in tema di contratti di assicurazione — quanto meno le norme semivincolanti — puntano a proteggere la parte più debole e da un punto di vista funzionale possono quindi essere denominate «leggi di protezione del consumatore». Tradizionalmente, però, la tutela dell'assicurato va ben al di là del diritto generale dei consumatori: oltre ai privati, infatti, anche i piccoli imprenditori sono protetti al momento di stipulare un'assicurazione.

6.2.2 Nel quadro di un'armonizzazione del diritto europeo dei consumatori, la CE è tenuta a fornire a questi ultimi un livello di tutela elevato (cfr., ad esempio, l'art. 95, par. 3, del Trattato CE). Questa impostazione vale anche per gli atti legislativi basati su altri articoli del Trattato che attribuiscono alla CE una competenza legislativa (nel settore delle assicurazioni, si tratta di solito dell'art. 47, par. 2, in collegamento con l'art. 55 del Trattato CE). Di conseguenza, un'iniziativa volta ad armonizzare la normativa in materia di contratto di assicurazione dovrebbe prevedere un elevato livello di protezione per il contraente.

6.3 *Un'armonizzazione minima o totale?*

6.3.1 L'analisi dei problemi in cui versa al momento il mercato interno delle assicurazioni indica chiaramente la necessità di una piena armonizzazione della normativa in tema di contratto assicurativo. Un'armonizzazione minima consentirebbe infatti agli Stati membri di applicare un livello di protezione più elevato, come previsto dal diritto comunitario, e creerebbe così nuovi ostacoli al mercato interno delle assicurazioni.

6.3.2 L'adozione di norme minime di armonizzazione non arrecherebbe pregiudizio al funzionamento del mercato interno se all'attuale regime di diritto internazionale privato subentrasero norme tali da permettere l'applicazione della legislazione dello Stato in cui ha sede l'assicuratore. In tal modo, ogni assicuratore svilupperebbe i propri prodotti conformemente alle disposizioni del proprio diritto nazionale (il che consentirebbe quanto meno un livello minimo di protezione su scala europea) e potrebbe venderli applicando la legislazione del «paese d'origine» in tutti gli altri Stati membri. Dal canto suo, l'assicurato potrebbe così confidare in un livello minimo di protezione, pur essendo soggetto a una legislazione straniera.

6.3.3 Tuttavia, tale modifica del regime di diritto internazionale privato non appare né probabile, né tanto meno auspicabile. In primo luogo, infatti, essa priverebbe i consumatori di servizi assicurativi della protezione sancita dall'art. 5 della Convenzione di Roma, che tutela il consumatore «passivo» anche in settori in cui il diritto sostanziale dei consumatori è armonizzato). In secondo luogo, i tribunali imporrebbero l'applicazione di norme imperative derivate dal diritto del paese di residenza dell'assicurato, il che significa che rimarrebbero pur sempre degli ostacoli al funzionamento del mercato interno. In terzo luogo, va osservato che, ai sensi del regolamento comunitario relativo alla competenza giudiziaria, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni, l'assicuratore può perseguire un suo assicurato in giudizio solo dinanzi ai tribunali del luogo di residenza di quest'ultimo (cfr. art. 12, par. 1, con quasi nessuna eccezione). Dal canto suo, un assicurato sceglierà molto probabilmente di adire le stesse sedi di giudizio a norma dell'art. 9, par. 1, lettera b) del suddetto regolamento.

6.3.4 Di conseguenza, una modifica del regime di diritto internazionale privato darebbe origine a una situazione in cui i fori competenti sarebbero obbligati nella maggior parte dei casi ad applicare la legge straniera. Ciò a sua volta renderebbe le controversie in materia di assicurazione più complesse e costose, anche in caso di armonizzazione del diritto delle assicurazioni. Questo approccio, pertanto, non può essere raccomandato. In linea di principio, quindi, il regime di diritto internazionale privato dovrebbe rimanere immutato e la legislazione dei contratti di assicurazione essere oggetto di una piena armonizzazione. Ciò tuttavia non esclude la possibilità di migliorare l'attuale regime di diritto internazionale privato: ad esempio, fintanto che le legislazioni sui contratti di assicurazione non viene armonizzata, un cittadino «euromobile» potrebbe avere facoltà di scegliere tra la normativa in vigore nel luogo di residenza e quella del proprio paese di origine.

6.4 Il mercato interno delle assicurazioni richiede un'armonizzazione del diritto contrattuale generale?

6.4.1 La legislazione dei contratti di assicurazione viene sistematicamente integrata nel diritto generale dei contratti. Ciò fa sorgere l'interrogativo se l'armonizzazione del diritto dei contratti di assicurazione possa raggiungere gli obiettivi prefissi solo qualora venga armonizzato tutto il diritto contrattuale (o quanto meno della sua parte generale), o indipendentemente da ciò. Quest'ultima ipotesi sembra prevalere.

6.4.2 Come si è già detto, sono le disposizioni imperative a ostacolare il buon funzionamento del mercato interno dell'assicurazione e a dover quindi formare oggetto di armonizzazione. Tuttavia, il diritto contrattuale generale non è, per sua natura, imperativo, anche se in esso vi sono alcune disposizioni inderogabili. Tali disposizioni non sembrano comunque così discordanti da uno Stato all'altro da poter affermare che la mancanza di armonizzazione perturberebbe il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni; inoltre, non hanno un'influenza determinante sul prodotto assicurativo in quanto tale.

6.4.3 Esisteranno senz'altro delle eccezioni, le quali però possono essere risolte armonizzando il settore assicurativo, come mostra la direttiva sulle clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori⁽⁴⁸⁾, che si applica anche alle polizze assicurative⁽⁴⁹⁾. Un testo legislativo comunitario sui contratti di assicurazione dovrebbe solo estendere il proprio campo di applicazione a tutti i rischi di massa.

6.4.4 Queste argomentazioni non mirano a contestare l'armonizzazione del diritto contrattuale generale, giacché lasciano la questione all'apprezzamento delle istituzioni europee. In realtà, l'armonizzazione del diritto contrattuale generale semplificherebbe l'opera di armonizzazione della legislazione dei contratti di assicurazione. L'unico obiettivo delle osservazioni qui esposte è cercare di dimostrare che l'armonizzazione della legislazione in materia di contratti di assicurazione può conseguire i propri obiettivi da sola.

6.5 Creazione di uno strumento facoltativo o armonizzazione delle legislazioni sui contratti nazionali di assicurazione?

6.5.1 La differenza tra l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e uno strumento facoltativo

6.5.1.1 Il piano d'azione per un diritto europeo dei contratti maggiormente coerente ha messo in rilievo la possibilità di introdurre uno strumento facoltativo in alternativa all'armonizzazione o all'unificazione dei diritti contrattuali nazionali. La principale differenza tra i due approcci consiste nel fatto che uno strumento facoltativo non comporterebbe alcuna modifica delle legislazioni nazionali in materia di contratti, qualora le parti interessate decidessero o di non farne parte o di ritirarsi in un secondo momento, a seconda che questo strumento preveda una di queste due possibilità. In tal modo, si verrebbero a creare regimi giuridici paralleli (quello europeo e quelli nazionali) e le parti sarebbero libere di sceglierne uno.

⁽⁴⁸⁾ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, relativa alle clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori, GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29.

⁽⁴⁹⁾ Se necessario, si potrebbe inserire un elenco di clausole abusive specifiche al settore delle assicurazioni. Al riguardo, si vedano il parere di iniziativa CESE sul tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» (CES 116/98 del 29 gennaio 1998) e lo studio commissionato dalla Commissione e coordinato dal Centro di diritto dei consumatori dell'Università di Montpellier (contratto AO-2600/93/009263) sulle clausole abusive presenti in alcuni contratti di assicurazione, oltre che le recenti proposte della Commissione in materia di credito al consumo (COM(2002) 443 def.).

6.5.1.2 In compenso, procedere a un'armonizzazione o a un'unificazione delle legislazioni nazionali in materia di contratti significherebbe sostituire i tradizionali concetti delle legislazioni nazionali con una soluzione europea. In questo caso, le parti non avrebbero alcuna possibilità di scelta tra il modello nazionale e quello europeo.

6.5.2 Vantaggi e svantaggi dei due approcci

6.5.2.1 Nell'ottica del mercato interno delle assicurazioni, entrambe le soluzioni presentano un vantaggio evidente, quello di rimuovere gli ostacoli alla commercializzazione delle polizze assicurative in Europa e alla libera circolazione dell'assicurato nella Comunità senza che le differenze nelle varie normative in materia di contratto assicurativo abbiano effetti negativi per la polizza. Per questo motivo, l'uno o l'altro di questi due approcci è da privilegiare rispetto alla situazione attuale e la scelta tra i due resta una questione di politica e non di principio.

6.5.2.2 L'armonizzazione della legislazione dei contratti di assicurazione potrebbe risultare più gravosa rispetto all'adozione di uno strumento facoltativo. Dato che così facendo le «tradizioni» nazionali verrebbero sostituite da una soluzione europea, l'élite giuridica nazionale (esperti e docenti universitari) potrebbe esitare ad accogliere l'appello all'armonizzazione.

6.5.2.3 Un fattore ambivalente è il rapporto tra il grado di interferenza con la legislazione nazionale e la rapidità nel conseguimento di risultati per il mercato interno. Dato che uno strumento facoltativo non avrebbe l'effetto di abolire le legislazioni nazionali, lo si può considerare un approccio «morbido» e, di conseguenza, una soluzione più facilmente accettabile per i mercati; d'altro canto, però, è da temere che uno strumento facoltativo possa indurre i soggetti del mercato unico (ad esempio, assicuratori e intermediari) a temporeggiare: in altri termini, nessuno potrebbe voler svolgere il ruolo di capofila, in attesa che un altro assuma l'iniziativa, per cercare di trarre profitto dalle esperienze (negative) dei concorrenti. Ma non potrebbe darsi, invece, che lo strumento facoltativo venga visto come una «finestra di opportunità» che ognuno desidera aprire per primo, attraverso la vendita di polizze assicurative via Internet? Un'armonizzazione porterebbe senz'altro a risultati immediati, in quanto nessun operatore del settore può evitarne la realizzazione; in compenso, però, l'intervento potrebbe essere considerato molto o addirittura troppo incisivo.

6.5.2.4 Il fatto che uno strumento facoltativo non possa sostituirsi pienamente a un'armonizzazione solleva una difficoltà di ordine tecnico, come si può dimostrare facilmente considerando l'assicurazione responsabilità civile automobile (RC auto). Un'armonizzazione della legislazione in materia di assicurazione RC auto appare essenziale per la mobilità dei cittadini europei, in quanto conferisce una protezione indispen-

sabile alle vittime di incidenti. È ovvio che la protezione delle vittime non deve dipendere dalla scelta delle parti contrattuali a favore di uno strumento europeo. Per questo, uno strumento facoltativo non potrebbe sostituire un'armonizzazione della legislazione nazionale in materia di assicurazione RC auto.

6.5.2.5 Infine, è lecito chiedersi se uno strumento facoltativo possa effettivamente dare buoni risultati in un settore come il diritto delle assicurazioni, che è caratterizzato da uno squilibrio tra le parti. In altri termini, le parti farebbero una scelta oculata o la scelta verrebbe effettuata in modo unilaterale dagli assicuratori grazie all'inserimento di clausole di partecipazione (*opt-in*) o di rinuncia (*opt-out*) nelle loro condizioni generali di assicurazione?

6.5.2.6 La questione principale non è appurare se questo obiettivo verrà raggiunto attraverso un'armonizzazione delle legislazioni nazionali o con l'adozione di uno strumento facoltativo. Ciò non toglie però che il problema richieda un esame rigoroso.

6.6 Elaborare condizioni generali di assicurazione su scala comunitaria?

6.6.1 Infine, è da chiedersi se l'armonizzazione delle legislazioni possa essere sostituita dall'elaborazione di condizioni generali di assicurazione su scala comunitaria. Con questo sistema, in effetti, le apprensioni legate alla necessità che gli assicuratori tengano conto della legislazione di ogni Stato membro sarebbero ridotte (anche se non del tutto eliminate), se questo sforzo fosse esercitato collegialmente e con il sostegno delle istituzioni comunitarie.

6.6.2 Si tratta tuttavia di un approccio non condivisibile per una serie di motivi. In primo luogo, per quanto l'adozione di condizioni generali applicabili nell'UE possa tenere conto delle disparità tra le legislazioni nazionali, tali condizioni richiederebbero pur sempre un calcolo dei rischi distinto e potrebbero quindi risultare svantaggiose per i cittadini che si muovono spesso sul territorio comunitario.

6.6.3 Inoltre, questo approccio porterebbe alla definizione di condizioni tipo, il che avrebbe ripercussioni negative sulla concorrenza sui mercati delle assicurazioni. Occorre ricordare che una delle tappe principali nella creazione di un mercato unico dell'assicurazione è stata l'abolizione del diritto degli Stati membri di controllare in modo sistematico le condizioni generali di assicurazione prima della loro immissione sul mercato⁽⁵⁰⁾. Questo tipo di controllo conduce infatti a una mancanza di diversità dei prodotti assicurativi, a una minore scelta per i consumatori e, a fortiori, a una minore concorrenza. In termini strutturali, l'elaborazione di condizioni generali di assicurazione su scala comunitaria comporta un rischio identico.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. art. 29 della terza direttiva sull'assicurazione non vita e l'art. 34 della direttiva sull'assicurazione sulla vita.

7. I settori da armonizzare

7.1 È stato già dimostrato come l'armonizzazione debba riguardare le norme imperative della legislazione dei contratti di assicurazione. Un altro aspetto da appurare è se tale armonizzazione debba vertere su tutta la legislazione dei contratti assicurativi o solo su alcuni settori specifici.

7.2 Il diritto delle assicurazioni è generalmente suddiviso in due parti: da un lato, le norme generali applicabili a tutti i contratti di assicurazione e, dall'altro, la legislazione specifica per i vari rami assicurativi. La questione è quindi se il mercato interno delle assicurazioni richieda un'armonizzazione delle norme generali, delle norme relative ad alcuni specifici rami assicurativi, o entrambe le cose.

7.3 In teoria, servirebbero entrambe, visto che sui prodotti assicurativi incidono sia le norme generali che quelle specifiche, ostacolando il funzionamento del mercato interno delle assicurazioni. Ad esempio, le norme sulle garanzie di pagamento, che di norma figurano nella parte generale, influenzano il rapporto tra rischio e premio alla stessa stregua di alcune disposizioni specifiche, ad esempio quelle in materia di assicurazione sulla vita. È per questo che un'armonizzazione non dovrebbe di norma distinguere tra questi due tipi di norme.

7.4 Un'armonizzazione potrebbe comunque realizzarsi in più fasi, nel qual caso converrebbe stilare un elenco delle priorità. A questo proposito, sembrerebbe opportuno armonizzare in primo luogo la parte generale: numerosi, infatti, sono i rami assicurativi che, a norma degli attuali regimi giuridici nazionali in materia di contratti di assicurazione, non formano oggetto di disposizioni specifiche e imperative⁽⁵¹⁾, ma solo di disposizioni generali. Di conseguenza, l'azione più urgente è quella di armonizzare le norme generali della normativa in materia di contratti di assicurazione, sempre che abbiano valore imperativo. Tale armonizzazione avrebbe come risultato immediato la creazione di un mercato interno dell'assicurazione per tutti i rami non soggetti a norme giuridiche specifiche e imperative. Una volta portato a termine questo compito, tuttavia, bisognerebbe procedere ad armonizzare anche i rami assicurativi regolamentati, ad esempio quello vita e quello malattia.

7.5 In questa prima fase, le disposizioni da armonizzare potrebbero riguardare i seguenti aspetti:

- a) gli obblighi precontrattuali, soprattutto di tipo informativo;
- b) la formulazione del contratto;
- c) la natura, gli effetti e i requisiti formali della polizza assicurativa;
- d) la durata del contratto, il rinnovo e la cessazione;
- e) gli intermediari assicurativi;
- f) l'aggravamento dei rischi;

⁽⁵¹⁾ Molte disposizioni inerenti a rami specifici e comprese nelle legislazioni nazionali dei contratti assicurativi non rivestono carattere obbligatorio, ergo non costituiscono in sé un ostacolo al mercato interno.

- g) il premio assicurativo;
- h) l'evento assicurato;
- i) le assicurazioni in conto terzi.

8. Conclusioni e raccomandazioni

8.1 L'assicurazione costituisce oggi un servizio essenziale nei rapporti commerciali tra operatori del settore, da un lato, e tra essi e i consumatori, dall'altro.

8.2 Alcuni principi fondamentali che disciplinano la conclusione e la validità di un contratto di assicurazione differiscono in generale a seconda degli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell'UE.

8.3 Questa situazione costituisce un ostacolo alla commercializzazione transfrontaliera di questo strumento finanziario e, di conseguenza, limita la realizzazione del mercato interno in questo settore.

8.4 Una certa armonizzazione delle norme imperative della cosiddetta «parte generale» del diritto delle assicurazioni può contribuire in modo decisivo a rimuovere tutta una serie di ostacoli e di difficoltà con cui si misurano le società di assicurazioni, gli intermediari assicurativi, gli assicurati e i contraenti, siano essi addetti del settore o consumatori, quando effettuano operazioni transfrontaliere di assicurazione.

8.5 Questa posizione è condivisa da tutte le parti interessate consultate e ascoltate sull'argomento.

8.6 Per quanto riguarda la maniera di procedere a questa armonizzazione, l'approccio più idoneo sembra essere quello di un ravvicinamento graduale finalizzato, in una prima fase, all'eventuale adozione di un modello di contratto di assicurazione facoltativo, sì, ma vincolante nei termini e negli elementi.

8.7 Nella fase di elaborazione di tale modello, bisognerà tenere conto delle proposte di direttiva adottate dalla Commissione nel biennio 1979-80, alla luce sia delle considerazioni e delle analisi di cui sono state oggetto da parte dei vari soggetti interessati, rappresentanti della società civile e degli organismi di regolamentazione degli Stati membri, sia dell'evoluzione registrata nel frattempo nel settore.

8.8 Lo strumento comunitario da utilizzare dovrebbe essere il regolamento e la sua base giuridica l'art. 95 del Trattato.

8.9 Sulla base delle considerazioni formulate nel presente parere, il CESE esorta la Commissione a riaprire il dossier e ad avviare i necessari studi comparati sulle normative e sulle pratiche nazionali nel settore dei contratti di assicurazione, onde ribadire la necessità, l'opportunità e la possibilità di portare avanti i lavori relativi all'armonizzazione del diritto del contratto assicurativo a livello comunitario.

8.10 Nel quadro di questi lavori, occorrerà prendere in considerazione i risultati già raggiunti a livello accademico.

8.11 Il CESE raccomanda alla Commissione che i lavori effettuati siano oggetto di una pubblicazione e di un dibattito pubblico, e che ciò avvenga in particolare nel quadro di un Libro verde, base indispensabile per l'elaborazione dello strumento comunitario che si riterrà maggiormente adeguato.

8.12 Il CESE è consapevole che solo se gli Stati membri mostreranno la chiara volontà politica di incoraggiare questa iniziativa volta all'armonizzazione della normativa in materia di

contratto di assicurazione, sarà possibile portare avanti questo importante contributo alla realizzazione del mercato interno dei servizi finanziari.

8.13 Esorta infine il Parlamento europeo ad associarsi a questa iniziativa e a rinnovare il suo sostegno all'obiettivo di un'armonizzazione delle norme imperative della parte generale del diritto in materia di contratto di assicurazione, conferendo a questa tematica un adeguato grado di priorità nella sua agenda politica.

Bruxelles, 15 dicembre 2004.

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Turismo e sport: le sfide future per l'Europa

(2005/C 157/02)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 29 gennaio 2004, ha deciso, conformemente all'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Turismo e sport: le sfide future per l'Europa

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 novembre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore PESCI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2004, nel corso della 413a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni.

Premessa

Lo sviluppo delle persone, delle città e dei popoli avviene attraverso lo scambio e la condivisione di valori positivi, ispirati al rispetto per gli altri e orientati alla conoscenza comune, alla tolleranza, all'accoglienza e alla reciproca disponibilità a scambiarsi esperienze e prospettive.

In una società sempre più dinamica, connotata da profonde trasformazioni sociali, geopolitiche e tecnologiche, e dove lo sviluppo di valori deve andare almeno di pari passo con lo sviluppo materiale, sembra fondamentale cogliere tutte le occasioni, grandi e piccole, per ribadire e diffondere tali valori.

Settori naturalmente portati a tale missione sono quelli del turismo e dello sport. Essi sono di pieno diritto fenomeni sociali e culturali, oltre che economici, e presentano tra loro elementi di correlazione forte, condividendo alcuni valori base di curiosità intellettuale, disponibilità al cambiamento, apertura alla conoscenza e confronto leale.

Turismo e sport possono inoltre contribuire alla realizzazione degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona, che punta a fare

dell'Europa entro il 2010 l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva del mondo. Il loro crescente impatto economico, infatti, rappresenta un volano per le economie dei paesi dell'Unione.

Tale contributo assume ancor più rilevanza dopo l'approvazione del testo costituzionale europeo che vede per la prima volta il turismo riconosciuto come materia di competenza comunitaria. Il CESE considera questo risultato un primo passo fondamentale, verso una politica europea di sviluppo, sostegno e coordinamento in materia di turismo e accoglie con favore l'inserimento nel suddetto testo costituzionale dell'articolo relativo allo sport.

1. Introduzione

1.1 Il turismo e lo sport sono due settori che avranno in futuro un ruolo sempre più importante per il benessere economico e sociale europeo. Il loro ruolo chiave è unanimemente riconosciuto a livello mondiale.