CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 15 novembre 2001 [1]

1. Nella presente causa la Cour d'appel (Corte d'appello) di Bruxelles domanda alla Corte se il diritto comunitario, e in particolare la terza direttiva assicurazione vita [2], osti ad una normativa nazionale in forza della quale la proposta di un contratto di assicurazione sulla vita — ovvero, ove manchi la proposta, la polizza — deve informare il contraente del fatto che il recesso, la riduzione o il riscatto di un contratto di assicurazione sulla vita, effettuati in vista della sottoscrizione di un altro contratto di assicurazione sulla vita, sono generalmente pregiudizievoli per l'assicurato.

La normativa comunitaria

2. La terza direttiva assicurazione vita è volta al completamento del mercato interno nel settore dell'assicurazione diretta sulla vita allo scopo di facilitare alle imprese di assicurazione con sede sociale nella Comunità l'assunzione di impegni all'interno della Comunità [3].

3. Nei 'considerando' della direttiva si afferma tra l'altro:

«9. Considerando che talune disposizioni della presente direttiva definiscono norme minime; che lo Stato membro di origine [4] può imporre norme più restrittive nei confronti delle imprese di assicurazione autorizzate dalle proprie autorità competenti;

(...)

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio 10 novembre 1992, 92/96/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva assicurazione vita) (GU L 360, pag. 1).

3 — Primo 'considerando'. Sviluppi in questa direzione erano già stati compiuti dalla prima e dalla seconda direttiva assicurazione vita [Prima direttiva del Consiglio 5 marzo 1979, 79/267/CEE, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'accesso all'attività dell'assicurazione diretta sulla vita ed il suo esercizio (GU 1979 L 63, pag. 1), e seconda direttiva del Consiglio 8 novembre 1990, 90/619/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita, fissa le disposizioni destinate a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 79/267/CEE (GU L 330, pag. 50)].

4 — Definito nell'art. 1, lett. d) della direttiva come lo Stato membro in cui è situata la sede sociale dell'impresa di assicurazione che assume l'impegno.

19. Considerando che l'armonizzazione della normativa del contratto assicurativo non è una condizione preliminare per la realizzazione del mercato interno delle assicurazioni; che quindi la possibilità lasciata agli Stati membri di imporre l'applicazione della propria normativa ai contratti assicurativi coi quali sono assunti impegni situati nel loro territorio è tale da offrire garanzie sufficienti ai contraenti;

20. Considerando che, nel quadro del mercato unico, è nell'interesse del contraente aver accesso alla più ampia gamma possibile di prodotti assicurativi offerti nella Comunità, al fine di poter scegliere tra essi il più adeguato alle sue esigenze; che spetta allo Stato membro dell'impegno [5] vigilare affinché non sussista alcun ostacolo alla possibilità di commercializzare nel suo territorio tutti i prodotti assicurativi offerti nella Comunità, purché detti prodotti non siano contrari alle disposizioni giuridiche di interesse generale in vigore nello Stato membro dell'impegno e nella misura in cui l'interesse generale non sia salvaguardato dalle disposizioni dello Stato membro d'origine, sempreché tali disposizioni si applichino senza discriminazioni a qualsiasi impresa operante in detto Stato membro e siano obiettivamente necessarie e proporzionate all'obiettivo perseguito;

(...)

23. Considerando che nel quadro di un mercato unico delle assicurazioni il consumatore potrà scegliere tra una gamma più ampia e più diversificata di contratti; che per beneficiare appieno di tale varietà e della maggiore concorrenza egli deve disporre delle informazioni necessarie a scegliere il contratto più consono alle sue esigenze; che le informazioni risultano tanto più necessarie in quanto la durata degli impegni può protrarsi su un arco di tempo molto lungo; che è quindi opportuno coordinare le disposizioni minime affinché il consumatore sia informato in modo chiaro e preciso in merito alle caratteristiche essenziali dei prodotti che gli vengono proposti e in merito agli estremi degli organismi cui vanno rivolti i reclami dei contraenti, degli assicurati o dei beneficiari del contratto».

4. L'art. 31 della direttiva prevede quanto segue:

«1. Prima della conclusione del contratto d'assicurazione, al contraente devono essere comunicate le informazioni di cui all'allegato II, punto A.

5 — Definito nell'art. 2, lett. e) della seconda direttiva assicurazione vita, citata alla nota 3, come lo Stato membro in cui il contraente ha la residenza abituale ovvero, se il contraente è una persona giuridica, lo Stato membro in cui è situato lo stabilimento di tale persona giuridica a cui si riferisce il contratto.

2. Il contraente deve essere tenuto informato per tutta la vigenza del contratto di qualsiasi modifica relativa alle informazioni elencate all'allegato II punto B.

3. Lo Stato membro dell'impegno può prescrivere alle imprese di assicurazione di trasmettere informazioni supplementari rispetto a quelle elencate nell'allegato II soltanto se esse sono necessarie alla comprensione effettiva degli elementi essenziali dell'impegno da parte del contraente.

4. Le modalità di applicazione del presente articolo e dell'allegato II sono adottate dallo Stato membro dell'impegno».

5. L'allegato II è intitolato «Informazioni per i contraenti». Esso è introdotto dalla seguente dichiarazione:

«Le seguenti informazioni che debbono essere comunicate al contraente sia prima della conclusione del contratto (A) sia durante la vigenza del contratto (B) debbono essere formulate per iscritto con chiarezza e precisione e debbono essere redatte in una lingua ufficiale dello Stato membro dell'impegno.

(...)».

6. Il punto A dell'allegato II elenca una serie di informazioni dettagliate sull'impresa di assicurazione e sull'impegno, tra le quali:

«a.4 Definizione di ciascuna garanzia ed opzione

a.5 Durata del contratto

a.6 Modalità di scioglimento del contratto

a.7 Modalità e durata di versamento dei premi

a.8 Modalità di calcolo e di assegnazione della partecipazione agli utili

a.9 Indicazione del valore di riscatto e del valore interamente pagato nonché della natura delle relative garanzie

a.10 Informazioni sui premi relativi a ciascuna garanzia (...)».

7. Il punto B dell'allegato II stabilisce che il contraente deve ricevere, 1) i particolari di qualsiasi cambiamento relativo alle informazioni concernenti l'impresa di assicurazione, 2) tutte le informazioni relative agli impegni di cui al punto A in caso di clausola aggiuntiva o di modifica della legislazione applicabile e 3) informazioni su base annua circa la situazione degli utili.

8. Può essere utile a questo punto spiegare i vari modi per sciogliere una polizza di assicurazione vita (o contratto, secondo la terminologia della direttiva) in discussione nella presente causa. Il contraente che non intende più pagare premi per una polizza di assicurazione vita in corso ha tutta una serie di possibilità. Se la polizza non prevede un valore di riscatto, egli può semplicemente cessare il pagamento dei premi e così recedere dal contratto di assicurazione. Se invece la polizza prevede un valore di riscatto, egli può riscattarla e l'impresa di assicurazione dovrà pagargli tale importo. Alternativamente il contraente può interrompere il pagamento dei premi ma mantenere in corso la polizza, nel qual caso la somma assicurata viene ridotta per tener conto del fatto che è stato pagato un premio inferiore a quello originariamente previsto. Tale sistema viene chiamato riduzione.

La normativa nazionale

9. La normativa nazionale in questione è l'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto 17 dicembre 1992 sulle attività relative all'assicurazione vita. L'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto prevede che: «la proposta di un contratto — ovvero, ove manchi la proposta, la polizza — deve informare il contraente che il recesso, la riduzione o il riscatto di un contratto di assicurazione sulla vita effettuati allo scopo di sottoscrivere un altro contratto di assicurazione sulla vita sono generalmente pregiudizievoli per il contraente».

10. Il giudice a quo dichiara nella questione pregiudiziale che il regio decreto 17 dicembre 1992 sull'assicurazione vita era stato adottato per trasporre la terza direttiva assicurazione vita. La Commissione ha invece affermato nelle sue osservazioni scritte che, secondo le informazioni ad essa fornite dalle autorità belghe, la direttiva era stata trasposta con tre regi decreti adottati nel 1994 [6]. In particolare, l'art. 31 e l'allegato II della direttiva sono stati trasposti testualmente da due di questi ultimi decreti [7].

Il procedimento

11. Nell'ordinanza di rinvio si afferma semplicemente che nel procedimento a

6 — Regio decreto 12 agosto 1994 che modifica la legge 9 luglio 1975 che disciplina la vigilanza sulle imprese di assicurazione, regio decreto 22 novembre 1994 recante modifica del regio decreto 22 febbraio 1991 che disciplina la vigilanza sulle imprese di assicurazione e regio decreto 22 novembre 1994 recante modifica del regio decreto 22 febbraio 1991 che disciplina la vigilanza sulle imprese di assicurazione.

7 — Nell'art. 20, n. 2 della legge 9 luglio 1975, come modificato, e nell'art. 15 del regio decreto 22 febbraio 1991, come modificato.

quo la domanda della Axa Royale Belge SA è diretta (i) a far dichiarare che, violando quanto prescritto dall'art. 4, n. 2, lett. b) del regio decreto 17 dicembre 1992, la Stratégie Finance Sprl ha contravvenuto alle norme nazionali in materia di commercio leale [8] e (ii) a che sia intimata la cessazione di tale pratica. Sembra che la controversia sia sorta dalla condotta di un agente assicurativo il quale aveva depennato dalla proposta di assicurazione sulla vita la menzione richiesta dall'art. 4, n. 2, lett. b), incoraggiando così i contraenti, stando alla tesi attorea, a sostituire assicurazioni vita in corso sottoscritte in precedenza con la Axa.

12. Prima di statuire sulla controversia dinanzi ad essa pendente, la Cour d'appel vorrebbe sapere dalla Corte di giustizia se, tenuto conto degli obiettivi della direttiva 92/96/CEE, gli Stati membri abbiano la facoltà di imporre un obbligo di informare il consumatore che intenda recedere da un contratto di assicurazione sulla vita, o ottenerne la riduzione o il riscatto, al fine di sottoscrivere un altro contratto di assicurazione sulla vita, del carattere generalmente pregiudizievole di tale operazione.

13. Secondo l'Axa, la Cour d'appel commette un errore nel dichiarare che l'art. 4, n. 2, lett. b) del regio decreto trova applicazione quando i consumatori hanno intenzione di recedere da un contratto di assicurazione sulla vita, o di ottenerne la riduzione o il riscatto, in quanto letteralmente tale articolo si applica a chiunque voglia sottoscrivere una polizza di assicurazione vita. Tale interpretazione potrebbe senz'altro essere corretta, ma non vedo quale differenza possa apportare all'analisi del giudice a quo, dal momento che la conseguenza pratica dell'art. 4, n. 2, lett. b) è chiaramente limitata a casi in cui il consumatore ha l'intenzione di recedere da una polizza in corso allo scopo di sostituirla con una nuova.

14. Nella sua questione pregiudiziale la Cour d'appel chiede se l'art. 4, n. 2, lett. b) del regio decreto sia compatibile con la direttiva in quanto:

— un consumatore, una volta informato del carattere generalmente pregiudizievole del recesso, della riduzione o del riscatto di una polizza di assicurazione sulla vita, non è incentivato a comparare i diversi prodotti assicurativi offerti nella Comunità per scegliere tra loro quelli che sono più adeguati alle sue necessità, ma è invece incoraggiato a mantenere il suo contratto di assicurazione, benché risulti dal preambolo della direttiva che questa ha proprio lo scopo di garantire all'assicurato la possibilità di avere a disposi-

8 — Gli artt. 93 e 94 della legge 14 luglio 1991 sulle pratiche commerciali e sulla tutela e l'informazione dei consumatori.

zione la più ampia gamma di prodotti assicurativi offerti nella Comunità per consentirgli di scegliere quello che meglio si adatti alle sue necessità, ponendo particolare attenzione al fatto che l'assicurato riceva informazioni chiare e precise sulle caratteristiche essenziali dei prodotti che gli sono offerti;

— l'obbligo di informare l'assicurato del carattere generalmente pregiudizievole del recesso, della riduzione o del riscatto di una polizza di assicurazione sulla vita effettuati al fine di sottoscrivere un altro contratto di assicurazione sulla vita è tale da offrire un vantaggio concorrenziale agli assicuratori già operanti sul territorio nazionale al momento dell'entrata in vigore di tale regio decreto, benché risulti dal preambolo della direttiva che è compito dello Stato membro vegliare affinché sul suo territorio nazionale non vi sia alcun ostacolo alla commercializzazione di tutti i prodotti assicurativi offerti nella Comunità; e

— l'interesse generale consistente nell'informare il consumatore riguardo alle conseguenze che possono comportare il recesso, la riduzione o il riscatto di un contratto di assicurazione sulla vita, effettuati al fine di sottoscrivere un altro contratto di assicurazione sulla vita, non sembra soddisfatto dalla mera avvertenza circa il carattere generalmente pregiudizievole di tale operazione, mentre, come risulta dal preambolo della direttiva, le disposizioni di interesse generale devono essere obiettivamente necessarie e proporzionate allo scopo perseguito.

15. La Cour d'appel ha quindi sottoposto alla Corte la questione menzionata sopra, al paragrafo 1.

16. Osservazioni scritte sono state presentate da entrambe le parti nella causa principale, dai governi austriaco, belga, greco e spagnolo, nonché dalla Commissione. Le parti e la Commissione erano rappresentate all'udienza.

Compatibilità dell'art. 4, n. 2, lett. b) del regio decreto con la direttiva

17. La Axa e i governi austriaco, belga e greco sostengono essenzialmente che la normativa nazionale in questione è compatibile con il diritto comunitario e che la questione sollevata dovrebbe essere quindi risolta in senso negativo. La Stratégie Finance e la Commissione sono di parere opposto. Il governo spagnolo è in qualche modo equidistante da queste due posizioni sostenendo che la normativa è compatibile con il diritto comunitario nella parte in cui

l'avvertenza in questione si riferisce alle conseguenze generalmente pregiudizievoli del recesso o della riduzione, ma incompatibile nella parte in cui si riferisce alle conseguenze del riscatto.

19. La Commissione ritiene anche che l'art. 4, n. 2, lett. b), sia incompatibile con gli obiettivi della direttiva: imponendo un'avvertenza formulata in termini generali, che non permette all'assicurato di valutare le conseguenze derivanti dal cambiamento della sua polizza, la norma in esame può dissuadere gli assicurati dal cambiare la loro assicurazione vita, privandoli della possibilità di beneficiare della gamma e varietà dei prodotti disponibili.

18. La Commissione sostiene che l'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto è formulato in termini molto generali ed astratti. Mentre i requisiti dettati dalla direttiva si applicano a tutti i possibili casi di recesso, riduzione o riscatto di una polizza di assicurazione sulla vita, l'art. 4, n. 2, lett. b) si applica solo quando un assicurato procede a tali operazioni allo scopo di sottoscrivere una nuova polizza. La Commissione dubita che tale avvertenza sia sufficiente a tutelare i contraenti, che beneficiano della tutela molto più ampia accordata dalla direttiva. Nonostante gli Stati membri possano prescrivere un numero maggiore di informazioni ai consumatori in applicazione dell'art. 31 della direttiva, tali informazioni non devono attribuire un vantaggio ad assicuratori o polizze già esistenti. Tuttavia l'informazione richiesta secondo l'art. 4, n. 2, lett. b), non è un'informazione supplementare nel senso di cui all'art. 31, poiché, se il contraente possiede già le informazioni specifiche richieste dalla direttiva (e dalla normativa belga di trasposizione), la semplice avvertenza richiesta dall'art. 4, n. 2, lett. b), non sembra fornire la detta informazione supplementare in modo da facilitare la comprensione effettiva da parte del contraente degli elementi essenziali dell'impegno nel senso di cui all'art. 31.

20. I governi austriaco, belga, greco e spagnolo fanno tutti riferimento al ventesimo 'considerando' della direttiva a sostegno dell'argomento secondo cui l'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto, essendo volto all'interesse generale, non discriminatorio, oggettivamente necessario e proporzionato, sarebbe compatibile [9] con la direttiva. Il governo austriaco afferma che lo scopo dell'art. 4, n. 2, lett. b), è la tutela del consumatore e che esso riflette quindi uno degli obiettivi della direttiva, ossia quello di permettere al consumatore di soppesare vantaggi e svantaggi della sottoscrizione di una nuova polizza e quindi di scegliere il contratto che meglio risponde ai suoi bisogni [10]; la Corte di giustizia ha affermato che la normativa sulla tutela del consumatore può essere un'esigenza imperativa, connessa all'interesse generale, che può giustificare restrizioni a libertà fondamentali [11]. Il governo belga sostiene che la disposizione è oggettivamente necessaria per garantire la tutela del consumatore nel

9 — Solo in parte nel caso del governo spagnolo.

10 — V. il ventitreesimo 'considerando'.

11 — Sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755).

settore, in cui la terminologia è tecnica e il consumatore è la parte debole; inoltre il semplice fornire informazioni è il mezzo meno restrittivo di tutela del consumatore. Il governo greco ritiene che il consumatore informato ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto sarà in grado di comparare i vantaggi e gli svantaggi conseguenti al recesso da una polizza in corso. Analogamente, il governo spagnolo ritiene che disposizioni come quella dell'art. 4, n. 2, lett. b), siano legittime purché non restringano l'accesso del contraente alla più ampia gamma possibile di prodotti assicurativi sulla vita all'interno della Comunità, in modo che egli possa scegliere il contratto che meglio soddisfa i propri bisogni.

21. Una disposizione di diritto nazionale intesa a tutelare i consumatori chiaramente può essere diretta a soddisfare l'interesse generale [12] e quindi una restrizione nazionale relativa alla commercializzazione di prodotti assicurativi sulla vita può essere compatibile con la direttiva, purché essa sia anche non discriminatoria e proporzionata. Ciò è espressamente previsto dall'art. 28 della direttiva, il quale dispone che lo Stato membro in cui il rischio è situato non può impedire al contraente di concludere un contratto con un'impresa di assicurazione autorizzata alle condizioni di cui alla prima direttiva assicurazione vita, «a condizione che il contratto non sia in contrasto con le disposizioni legali d'interesse generale in vigore nello Stato membro dell'impegno».

12 — Sentenza Commissione/Germania, citata alla nota 11, punti 30-33.

Tale dettato riflette quello del ventesimo 'considerando', fatto valere dai governi che hanno presentato osservazioni, e ritengo quindi che esso faccia riferimento all'art. 28. Inoltre, lo schema dei 'considerando' avvalora tale tesi: il diciottesimo 'considerando' è chiaramente in collegamento con l'art. 27, il ventunesimo e ventiduesimo 'considerando' con l'art. 29, il ventitreesimo 'considerando' con l'art. 31 e il ventiquattresimo con l'art. 41.

22. Il caso di specie rientra comunque, a mio parere, nell'ambito dell'art. 31 della direttiva anziché in quello dell'art. 28, in quanto riguarda il particolare tipo di limitazione disciplinato dall'art. 31. È pacifico che l'art. 4, n. 2, lett. b) del regio decreto impone che, prima della conclusione di un contratto di assicurazione, vengano fornite all'eventuale contraente le prescritte informazioni oltre a quelle di cui all'art. 31, n. 1, della direttiva. L'art. 31, n. 1, è chiaramente una disposizione che fissa standard minimi: l'art. 31, n. 3, permette allo Stato membro dell'impegno di prescrivere alle imprese di assicurazione di trasmettere informazioni supplementari rispetto a quelle stabilite dall'art. 31, n. 1. Tuttavia, tali ulteriori informazioni possono essere imposte ai sensi di questa disposizione «soltanto se esse sono necessarie alla comprensione effettiva degli elementi essenziali dell'impegno da parte del contraente». Il punto di partenza per valutare la legittimità dell'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto è quindi, a mio parere, l'art. 31, n. 3, della direttiva.

23. La compatibilità dell'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto con la direttiva dipende quindi dal fatto che le informazioni da fornire sulle proposte o polizze di assicurazione vita siano o meno «necessarie alla comprensione effettiva degli elementi essenziali dell'impegno da parte del contraente» ai sensi dell'art. 31, n. 3.

24. Tale disposizione prevede chiaramente che sono permesse solo informazioni specifiche direttamente rilevanti per quel particolare impegno. Un'avvertenza generale riguardo alle possibili conseguenze deleterie del riscatto, della riduzione o del recesso da una polizza in corso al fine di sostituirla, non può, a mio parere, costituire una tale informazione.

25. Tale interpretazione è suffragata dal ventitreesimo 'considerando' della direttiva, nel quale si afferma che «è quindi opportuno coordinare le disposizioni minime affinché il consumatore sia informato in modo chiaro e preciso in merito alle caratteristiche essenziali *dei prodotti che gli vengono proposti*» [13].

26. Ciò è avvalorato anche dalla spiegazione della prima versione pubblicata dell'art. 31, l'art. 27 della proposta di terza direttiva sull'assicurazione vita [14]. L'art. 27, nn. 1, 2 e 3 è sostanzialmente identico all'art. 31, nn. 1, 2 e 3 della direttiva; l'allegato 2 della proposta è anch'esso sostanzialmente identico all'allegato II della direttiva. Nel suo memorandum esplicativo la Commissione afferma:

«L'elenco di cui all'allegato 2 è un elenco minimo che può essere integrato dagli Stati membri in relazione agli impegni riguardanti i loro residenti, pur essendo chiaro che lo scopo dell'obbligo di fornire informazioni è quello di tutelare il consumatore attraverso una migliore comprensione da parte del contraente degli elementi essenziali del suo particolare contratto, e non quello di limitare la scelta dei prodotti disponibili».

27. Si deve ammettere che un'avvertenza come quella prevista dall'art. 4, n. 2, lett. b), del regio decreto può sembrare nell'interesse della tutela del consumatore. Tuttavia, anche considerando tale generica avvertenza come effettivamente diretta a tutelare il consumatore, occorre rilevare che essa riguarda solo un aspetto dell'interesse di quest'ultimo. Senza informazioni sulle possibilità alternative, che permettano al consumatore di valutare vantaggi e

13 — Il corsivo è mio.

14 — Proposta di terza direttiva relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e recante modifica delle direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE, COM(91) 57 del 22 marzo 1991 (GU 1991, C 99, pag. 2).

svantaggi delle varie opzioni che gli si offrono, ogni tutela del consumatore prevista concretamente dall'art. 4, n. 2, lett. b), è manifestamente incompleta. È chiaro che, disciplinando l'informazione da fornire all'assicurato, la direttiva non solo chiarisce ciò che il legislatore comunitario ha considerato come il giusto equilibrio tra la tutela del consumatore da un lato e l'apertura del mercato nel campo dei prodotti assicurativi dall'altro, ma lo fa in termini tali da escludere un requisito come quello imposto dall'art. 4, n. 2, lett. b) del regio decreto.

Conclusione

28. Ritengo quindi che la questione sollevata dalla Cour d'appel di Bruxelles debba essere risolta nel modo seguente:

La direttiva del Consiglio 10 novembre 1992, 92/96/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE (terza direttiva assicurazione vita) osta ad una normativa nazionale in forza della quale la proposta di un contratto di assicurazione vita — ovvero, ove manchi la proposta, la polizza — deve informare il contraente del fatto che il recesso, la riduzione o il riscatto di un contratto di assicurazione sulla vita, effettuati in vista della sottoscrizione di un altro contratto di assicurazione sulla vita, sono generalmente pregiudizievoli per l'assicurato.