

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'intermediazione assicurativa»

(2001/C 221/21)

Il Consiglio, in data 3 novembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 47, paragrafo 2, e dell'articolo 55 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Konitzer, in data 10 aprile 2001.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere il 30 maggio 2001, nel corso della 382ª sessione plenaria, con 77 voti favorevoli, 14 contrari e 10 astensioni.

1. Introduzione

1.1. Gli intermediari assicurativi autonomi rivestono grande importanza sul mercato dei servizi finanziari e, secondo i dati forniti dall'Associazione professionale degli intermediari d'assicurazione (BIPAR), in molti Stati membri la quota di mercato da loro detenuta nella distribuzione dei prodotti assicurativi supera il 50 %⁽¹⁾.

1.2. Mentre per le imprese di assicurazione l'istituzione del mercato interno è sostanzialmente completa con la disciplina introdotta dalle terze direttive⁽²⁾ e dal luglio 1994 ogni impresa è soggetta ad un regime unico di autorizzazione amministrativa e di controllo prudenziale da parte dello Stato membro in cui ha la sede sociale, per gli intermediari assicurativi e riassicurativi manca tuttora una disciplina europea efficace ed uniforme. Uno dei motivi per cui il diritto al libero stabilimento e quello alla libera prestazione dei servizi non sono pienamente sfruttati nel mercato interno è l'assenza di una disciplina europea uniforme, cosa che spesso contribuisce a mettere gli intermediari nell'impossibilità di soddisfare le richieste dei propri clienti. Ne sono esempi l'assicurazione della responsabilità civile e di altri rischi riguardanti gli autoveicoli e gli immobili detenuti in un altro Stato membro. Tali contratti sono stipulati nel modo più ampio possibile solo nello Stato membro di detenzione in quanto ciò non è possibile altrove.

1.3. Nella relazione introduttiva della proposta di direttiva la Commissione sottolinea giustamente che, anche se le disposizioni comunitarie finora adottate sugli intermediari assicurativi [contenute nella Direttiva 77/92/CEE⁽³⁾ e nella Raccomandazione 92/48/CEE⁽⁴⁾] hanno indubbiamente concorso a ravvicinare le legislazioni nazionali in materia, gli intermediari assicurativi debbono però tuttora sottostare a requisiti di legge diversi a seconda dello Stato membro. Ciò crea compartimentazioni fra i mercati nazionali ed ostacola l'esercizio dell'attività di intermediazione all'estero.

⁽¹⁾ La BIPAR ha completato le statistiche sulle quote di mercato relative ai diversi circuiti di distribuzione (COM(2000) 511 def., pag. 3) con i dati relativi ai paesi scandinavi — cfr. Allegato.

⁽²⁾ Direttiva 92/49/CEE (terza direttiva sull'assicurazione non vita), GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 1; Direttiva 92/96/CEE (terza direttiva sull'assicurazione vita), GU L 360 del 9.12.1992, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 26 del 31.1.1977, pag. 14.

⁽⁴⁾ GU L 19 del 28.1.1992, pag. 32.

1.4. Va inoltre segnalato che la Raccomandazione della Commissione 92/48/CEE⁽⁴⁾ non è ancora stata attuata in tutti gli Stati membri. La Direttiva 77/92/CEE si è rivelata una base insufficiente per porre in essere una disciplina sulla libera prestazione dei servizi e sulla libertà di stabilimento che consentisse agli intermediari assicurativi e riassicurativi di operare all'estero. In alcuni Stati membri è ancora possibile iniziare ad operare nel settore senza essere formati né qualificati e inoltre, sotto molti aspetti, la qualifica di intermediario non è ancora tutelata.

1.5. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'intermediazione assicurativa presentata dalla Commissione risponde all'obiettivo comunitario, indicato nel piano d'azione per i servizi finanziari⁽⁵⁾, di instaurare un mercato al dettaglio che sia davvero integrato e nel quale siano adeguatamente protetti tanto gli interessi dei consumatori che quelli dei prestatori di servizi di intermediazione assicurativa.

2. Contenuto della proposta di direttiva

2.1. La proposta della Commissione tratta dell'accesso alla professione di tutti i soggetti che iniziano o esercitano una attività di intermediazione in campo assicurativo e riassicurativo (articolo 1, paragrafo 1), a prescindere dal fatto che l'attività sia esercitata sotto forma di persona fisica o giuridica.

2.2. Scopo della direttiva è migliorare la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento per gli intermediari nella Comunità.

2.3. La direttiva tiene conto del fatto che gli intermediari assicurativi svolgono un ruolo cruciale nella vendita di prodotti assicurativi in ambito comunitario: in molti Stati membri la quota di mercato da loro detenuta nella distribuzione supera il 50 %.

⁽⁵⁾ COM(1999) 232 def. dell'11.5.1999.

2.4. La direttiva tiene altresì conto di un obiettivo fissato dal piano d'azione per i servizi finanziari⁽¹⁾, accolto favorevolmente dal Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999 e ribadito con forza dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000: instaurare un mercato al dettaglio che sia davvero integrato e nel quale siano adeguatamente tutelati tanto gli interessi dei consumatori che quelli dei prestatori di servizi.

2.5. Allo stesso tempo la direttiva ottempera anche alla risoluzione del Parlamento europeo la quale, in relazione al piano d'azione per i servizi finanziari, chiede che alla modifica della normativa comunitaria sugli intermediari assicurativi sia attribuita «priorità 1»⁽²⁾.

2.6. Con la direttiva viene instaurato un quadro normativo finora inedito volto a garantire un alto livello di professionalità di tutti gli intermediari autonomi (articolo 4), al fine di riservare l'esercizio dell'attività professionale d'intermediario assicurativo e riassicurativo negli Stati membri solo a coloro che

- possiedono adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali,
- dimostrano di possedere il requisito dell'onorabilità e in particolare un certificato penale immacolato in riferimento all'attività assicurativa o riassicurativa e di non essere mai stati dichiarati falliti,
- sono in possesso di un'assicurazione per la responsabilità professionale o di analoga garanzia per un importo non inferiore a 1000000 EUR per ogni sinistro e,
- grazie alle misure di tutela dei consumatori che gli Stati membri sono tenuti ad adottare, garantiscono i consumatori contro l'incapacità dell'intermediario di trasferire i premi all'impresa di assicurazione o riassicurazione oppure di trasferire all'assicurato gli importi della prestazione assicurativa.

2.7. La proposta prevede che gli Stati membri conservino la facoltà di esigere qualifiche inferiori — rispetto ai requisiti applicabili agli intermediari autonomi che svolgono l'attività a titolo principale — dai soggetti che iniziano o svolgono l'attività d'intermediazione in quanto dipendenti di un'impresa di assicurazione, di un intermediario registrato oppure a titolo secondario. È questo il fondamento dell'obbligo di fornire loro un'adeguata formazione di base e di assumersi la responsabilità del loro operato (articolo 4, paragrafo 1, secondo e terzo comma).

2.8. Gli Stati membri conservano inoltre la facoltà di non applicare la direttiva ai soggetti che propongono contratti

assicurativi come prestazione accessoria rispetto alla consegna di un bene o all'erogazione di un servizio, se i contratti non richiedono conoscenze specifiche, hanno una durata inferiore ad un anno e comportano un premio di importo non superiore a 1 000 EUR (articolo 1, paragrafo 2).

2.9. La direttiva subordina l'avvio e lo svolgimento della professione di intermediario assicurativo o riassicurativo all'iscrizione nel registro tenuto dall'autorità competente dello Stato membro di origine, che deve essere facilmente accessibile al pubblico (articolo 3).

2.10. Secondo la direttiva le imprese di assicurazione possono avvalersi unicamente dei servizi prestati da intermediari iscritti negli appositi registri (articolo 3, paragrafo 5).

2.11. A garanzia della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento, la direttiva impone un obbligo d'informazione reciproca al paese di origine e a quello di residenza dell'intermediario prima che quest'ultimo possa erogare servizi in uno Stato membro diverso da quello di origine o stabilirvisi. L'autorità competente dello Stato membro in cui l'intermediario intende operare comunica all'autorità competente dello Stato membro d'origine le eventuali condizioni alle quali, nell'interesse generale, è assoggettato l'esercizio dell'attività nel suo territorio (articolo 5).

2.12. Le autorità competenti per la tenuta dei registri degli intermediari possono essere pubbliche autorità, oppure enti riconosciuti dal diritto nazionale o da pubbliche autorità espressamente designate a tal fine dalla legislazione nazionale (articolo 6).

2.13. La direttiva proposta prescrive agli Stati membri di prendere sanzioni appropriate contro chi offra o venda prodotti assicurativi in qualità di intermediario senza essere registrato e contro le imprese di assicurazione che si avvalgano di servizi di intermediazione prestati da soggetti non registrati. In caso d'infrazione le autorità competenti degli Stati membri collaborano tra loro e si informano reciprocamente (articolo 7).

2.14. Agli Stati membri viene imposta l'istituzione di una sede di reclamo e di un sistema per la risoluzione stragiudiziale delle controversie (articoli 8 e 9).

2.15. Gli intermediari sono tenuti ad adempiere agli obblighi d'informazione previsti dalla direttiva (articolo 10).

2.16. È previsto che la direttiva sia recepita dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2003 (articolo 13).

(1) COM(1999) 232 def. dell'11.5.1999.

(2) Risoluzione A5-0059/2000, punto 11.

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato economico e sociale si compiace espressamente delle proposte della Commissione volte a garantire un alto livello di professionalità degli intermediari assicurativi e riassicurativi mediante un apposito quadro normativo, ad agevolare l'esercizio dell'attività all'estero in regime di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi mediante un'unica procedura di registrazione, e al tempo stesso a garantire un elevato livello di tutela degli interessi degli assicurandi.

3.1.1. In precedenza il Comitato ha già fatto presente che, nonostante la sua enorme importanza per il funzionamento del settore delle assicurazioni nel mercato interno, l'attività d'intermediazione (rappresentanti e agenti) era oggetto di una sola direttiva, del 1976, che aveva tralasciato di disciplinare aspetti quali la responsabilità professionale, le garanzie finanziarie, l'iscrizione in un registro e altre condizioni per l'accesso all'attività⁽¹⁾.

3.1.2. Il Comitato conclude però che gli obiettivi portanti della proposta di direttiva sull'intermediazione assicurativa non sempre sono sufficientemente garantiti, ad esempio:

- il requisito di un alto livello di qualifica per gli intermediari assicurativi e riassicurativi,
- la possibilità di esercitare il diritto alla libera prestazione di servizi e il diritto di stabilimento come anche di tutelare i clienti e gli assicurandi.

3.2. Secondo la relazione introduttiva della Commissione, la direttiva in esame istituisce un quadro normativo diretto a garantire un alto livello di professionalità e di competenza degli intermediari assicurativi⁽²⁾. Fondamenti di qualsiasi qualifica professionale sono però un ciclo di formazione teorica e pratica sul posto di lavoro, le esperienze maturate in tale ciclo e le nozioni apprese mediante un aggiornamento continuo e parallelo all'attività lavorativa. A giudizio della Commissione⁽³⁾ le cognizioni e le attitudini dell'intermediario debbono corrispondere alle funzioni che svolge nonché ai mercati nei quali opera, ed è agli stessi Stati membri che spetta il compito di definirne e precisarne il livello ed il contenuto.

3.2.1. Inoltre, sulla scorta degli obiettivi citati, l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, come già la Raccomandazione 92/48/CEE, stabilisce che gli intermediari assicurativi e riassicurativi devono possedere adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali.

3.2.2. Il Comitato rimanda nuovamente al proprio parere sul tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» (Osservatorio del mercato unico), in cui constata già l'assoluta necessità che gli intermediari possiedano una formazione tecnica adeguata allo svolgimento delle loro importanti funzioni⁽⁴⁾. A questo proposito il Comitato si riferisce alla «Dichiarazione di Porto» della BIPAR⁽⁵⁾, la quale afferma l'esigenza di una formazione teorica e pratica quantificabile di una durata minima di 300 ore, ferma restando la possibilità di tener conto di conoscenze professionali acquisite in precedenza, e lasciando in ogni caso agli Stati membri il compito di determinarne autonomamente il livello e il contenuto.

3.2.3. Il Comitato propone che gli intermediari assicurativi che già da un certo periodo di tempo disponessero di esperienza e di cognizioni nel settore non siano nuovamente tenuti alla formazione professionale prevista all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, bensì abbiano la possibilità di accedere direttamente alla registrazione grazie ad una disposizione supplementare.

3.3. Per gli intermediari assicurativi la libera prestazione di servizi, a norma degli articoli 49 e ss. del trattato che istituisce la Comunità europea, e la libertà di stabilimento, a norma degli articoli 43 e ss., potranno essere realizzate solo quando il riconoscimento e la registrazione nel proprio paese di origine consentiranno di esercitare l'attività, in regime sia di libero stabilimento che di libera prestazione di servizi, anche in un altro Stato membro. Le diverse normative vigenti negli Stati membri rivelano però la già visibile compartimentazione dei mercati. Questo stato di cose si perpetuerebbe se fosse accolta la proposta avanzata dalla Commissione nell'articolo 5, seconda parte del paragrafo 3, secondo la quale l'avvio dell'attività di intermediazione assicurativa in uno Stato membro diverso dal proprio va subordinata a condizioni attinenti ai diversi tipi di formazione. È pertanto auspicabile che il livello formativo richiesto in tutti gli Stati membri dall'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, raggiunga uno standard minimo senza che la direttiva debba fissarne i contenuti, e inoltre che questa qualifica, la quale rende possibile l'iscrizione nel registro nel paese di origine, consenta anche di avviare l'attività in un altro Stato membro dopo la registrazione.

3.3.1. Il Comitato ritiene quindi che gli obiettivi della libera prestazione di servizi e della libertà di stabilimento possano essere raggiunti solo se sarà determinato un livello formativo minimo per la qualifica professionale degli intermediari assicurativi e se la formazione sarà anche conclusa da un esame presso un ente statale o riconosciuto dallo Stato.

3.4. Infine la proposta della Commissione punta anche a migliorare la tutela degli assicurandi che acquistano prodotti assicurativi presso un intermediario. Questa tutela dev'essere garantita, tra l'altro, dall'iscrizione in un registro di ogni

⁽¹⁾ «I consumatori nel mercato delle assicurazioni», GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72.

⁽²⁾ COM(2000) 511 def., punto 1.2, primo capoverso, della relazione.

⁽³⁾ COM(2000) 511 def., punto 2 della relazione «Commento degli articoli», «Articolo 4».

⁽⁴⁾ GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72.

⁽⁵⁾ Risoluzione della BIPAR (Dichiarazione di Porto) del 7.10.1992, Germania: intermediazione assicurativa 1993, pag. 69.

persona fisica o giuridica che inizi o eserciti l'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa e dal soddisfacimento di alcuni requisiti professionali minimi. L'originario proposito di applicare la direttiva esclusivamente agli intermediari che presentassero un certo giro d'affari è stato giustamente abbandonato al fine di tutelare gli interessi degli assicurandi. L'intermediario che negozia un solo prodotto al giorno ha bisogno di una qualifica non inferiore a quella dell'intermediario che ne «vende» dieci. Né il numero di prodotti negoziati né il tempo necessario allo scopo possono essere determinanti per stabilire le qualifiche di base che l'intermediario deve possedere affinché i suoi clienti siano tutelati.

3.4.1. Purtroppo nell'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma, la Commissione disattende il principio da essa stessa stabilito⁽¹⁾, poiché dà agli Stati membri la facoltà di non pretendere le qualifiche di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, dagli intermediari attivi a titolo secondario. In realtà, oltre che in Portogallo e nei paesi scandinavi, la distribuzione di contratti assicurativi a titolo di attività secondaria è diffusa nella Repubblica federale di Germania, dove circa 300 000 intermediari assicurativi operano accessoriamente rispetto alla propria occupazione principale. Tuttavia, se la proposta della Commissione fosse adottata, l'apertura del mercato e la libera prestazione di servizi consentirebbero ben presto di esercitare l'attività a titolo secondario anche in altri Stati membri, quindi il problema sollevato non riguarda solo uno Stato membro.

3.4.2. Tra l'altro la proposta della Commissione di non applicare i requisiti di qualifica professionale agli intermediari attivi a titolo secondario è contraria anche al concetto di tutela dei consumatori espresso nel trattato di Amsterdam⁽²⁾.

3.5. Il Comitato reputa troppo unilaterale l'obbligo di annotazione disposto dalla Commissione nell'articolo 10, paragrafo 3, a carico dell'intermediario assicurativo e ritiene inoltre che non consenta neanche di conseguire l'obiettivo della tutela del consumatore, se — in caso di danno — si potrà disporre solo delle annotazioni dell'intermediario assicurativo.

4. Osservazioni particolari

4.1. Articolo 1 — Ambito d'applicazione

4.1.1. La proposta concede agli Stati membri la facoltà di non applicare le disposizioni sui requisiti professionali (capo II) e quelle sugli obblighi d'informazione (capo III) se l'attività professionale di intermediazione viene esercitata da persone che propongono prodotti assicurativi per i quali non sono richieste conoscenze generali o specifiche in materia assicurativa [articolo 1, paragrafo 2, lettera a)], e se non si tratta di

contratti di assicurazione sulla vita [articolo 1, paragrafo 2, lettera b)], né di rischi di responsabilità civile [articolo 1, paragrafo 2, lettera c)], bensì di prodotti legati ai beni o ai servizi offerti nel quadro dell'attività professionale principale [articolo 1, paragrafo 2, lettere d) e e)]. Il Comitato ritiene che in tali «contratti accessori» rientri anche, per es., il contratto di assicurazione di un'autovettura a noleggio prenotata insieme ad una vacanza e per la stessa durata di quest'ultima. La proposta limita la durata del contratto di assicurazione a meno di un anno e l'importo del premio a 1 000 EUR [articolo 1, paragrafo 2, lettera f)].

4.1.1.1. Poiché i contratti di assicurazione sulla vita e quelli che assicurano i rischi di responsabilità civile, così denominati all'articolo 1, paragrafo 2, lettere b) e c), necessitando sempre di una competenza specifica, rientrano anch'essi nel disposto dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), il Comitato propone di unire il contenuto delle lettere a), b) e c). In tema di assicurazioni sugli autoveicoli, la particolare attenzione rivolta all'assicurazione della responsabilità civile risulta già dal principio della protezione delle vittime, che è sancito dalle legislazioni di tutti gli Stati membri e che ha per effetto l'obbligatorietà dell'assicurazione. Ciò sembra giustificato già dal fatto che anche altri contratti assicurativi necessitano di competenze generali e specifiche almeno quanto le assicurazioni sulla vita e della responsabilità civile. Il Comitato propone la seguente nuova formulazione:

«(a) non si tratti di prodotti previdenziali per la vecchiaia o di investimenti patrimoniali, ad esempio assicurazioni sulla vita o finalizzate ad una pensione, contratti che assicurano rischi di responsabilità civile e contratti tali da richiedere conoscenze generali o specifiche in materia assicurativa;»

4.1.2. È tuttora poco chiaro se l'importo massimo del premio si riferisce alla totalità dei contratti assicurativi stipulati nel corso dell'anno o ad ogni singola stipulazione. Sulla base della finalità della proposta di escludere dall'applicazione delle disposizioni solo la vendita di contratti assicurativi che coprono rischi ridotti, per es. la perdita o il danneggiamento di occhiali e di determinati elettrodomestici, o che sono venduti abbinati ad un prodotto principale, per es. un contratto di un'agenzia di viaggio, sembra opportuno limitare l'importo annuo del premio ad un totale di 100 EUR per contratto, senza una restrizione della durata. Il Comitato propone pertanto la seguente formulazione:

«(f) l'importo del premio non eccede 100 EUR all'anno per contratto e non è convenuta alcuna limitazione circa la durata del contratto.»

4.2. Articolo 2 — Definizioni

4.2.1. L'articolo 2 elenca le definizioni individuate ai fini dell'applicazione della direttiva, alcune delle quali risultano poco chiare.

⁽¹⁾ COM(2000) 511 def., punto 2 della relazione (commento all'articolo 1, quinto capoverso).

⁽²⁾ GU C 340 del 10.11.1997, pag. 32, punto 2.17.

4.2.1.1. Nell'articolo 2, paragrafo 3, l'intermediazione assicurativa è definita «l'attività consistente nel fornire informazioni sui contratti d'assicurazione, nel presentare, preparare o concludere tali contratti e nel collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione». Nella versione tedesca la parola «Vorschlagen» va sostituita con «Informationserteilung», in quanto quest'ultima corrisponde meglio all'espressione «giving information» presente nella versione inglese della proposta. Nella descrizione dell'attività di intermediazione assicurativa andrebbe compresa anche la consulenza vera e propria che ha luogo in concomitanza con la conclusione di un contratto. A giudizio del Comitato, la gestione dei contratti non rientra nell'intermediazione assicurativa com'è intesa dalla direttiva. Questa dovrebbe precisare che non è necessaria la presenza di tutte le caratteristiche citate affinché un'attività possa essere considerata intermediazione assicurativa. Il Comitato propone quindi la seguente formulazione:

«(3) "Intermediazione assicurativa": l'attività consistente nel fornire informazioni e consulenza sui contratti d'assicurazione, nel presentare, preparare e concludere tali contratti e nel collaborare alla loro esecuzione, segnatamente prestando consulenza in caso di sinistri, esclusa l'instaurazione di contatti. Per presumere un'attività di "intermediazione assicurativa" basta che sia presente una delle caratteristiche citate.»

4.2.1.2. Nelle intenzioni della Commissione la definizione di «intermediario assicurativo» data nell'articolo 2, paragrafo 5, deve riguardare solo i soggetti (agenti, rappresentanti di una o più ditte, mediatori, ecc.) che operano autonomamente nel settore dell'intermediazione assicurativa, quindi non i dipendenti di un'impresa di assicurazione. Grazie a questo chiarimento diventa superfluo precisare che la definizione non riguarda l'impresa e i relativi dipendenti, i quali dal punto di vista giuridico fungono da assistenti. Riguardo alla proposta, per l'articolo 2, paragrafo 3, il Comitato raccomanda la formulazione seguente:

«(5) "intermediario assicurativo", qualsiasi soggetto che inizi o svolga un'attività autonoma/indipendente di intermediazione assicurativa a titolo oneroso o in connessione con un bene e/o un servizio forniti a titolo oneroso.»

4.2.2. Sulla falsariga della proposta formulata al punto 4.2.1.2, il Comitato propone di emendare anche l'articolo 2, paragrafo 6, come segue:

«(6) "intermediario riassicurativo", qualsiasi soggetto che inizi o svolga un'attività autonoma/indipendente di intermediazione riassicurativa a titolo oneroso o in connessione con un bene e/o un servizio forniti a titolo oneroso.»

4.2.3. La proposta di direttiva non definisce il concetto di «impresa madre» impiegato nell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), pertanto il Comitato propone di aggiungere un'altra definizione all'elenco e invita la Commissione a formularla.

4.3. Articolo 3 — Registrazione

4.3.1. In seguito alla proposta di soppressione dell'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma (cfr. punto 4.4.3.4), l'articolo 3, paragrafo 2, va riformulato come segue:

«(2) Gli Stati membri provvedono affinché la registrazione degli intermediari di assicurazione e riassicurazione sia subordinata al possesso dei requisiti professionali di cui all'articolo 4.»

4.3.2. L'iscrizione nel registro è un atto giuridico imposto dalla disciplina sull'accesso alla professione, viceversa il rifiuto della domanda di iscrizione rappresenta un ostacolo per l'accesso alla professione che intacca il diritto fondamentale alla libertà professionale. La direttiva deve quindi prevedere che gli Stati membri organizzino il sistema di autorizzazione secondo i principi dello Stato di diritto e diano quindi anche la possibilità di avviare procedure di reclamo e di ricorso contro il rifiuto della domanda o la revoca dell'iscrizione nel registro. Ciò può essere realizzato riformulando l'articolo 3, paragrafo 4, come segue:

«(4) Gli Stati membri devono provvedere affinché gli intermediari abbiano accesso ad una procedura di ricorso nel caso in cui la loro domanda di iscrizione nel registro venga rifiutata o la loro registrazione venga revocata in seguito ad una delle sanzioni di cui all'articolo 7. Inoltre gli Stati membri provvedono affinché il registro o i registri di cui al paragrafo 1 siano accessibili al pubblico.»

4.4. Articolo 4 — Requisiti professionali

4.4.1. L'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, intende stabilire i requisiti specialistici esigibili dagli intermediari assicurativi senza alcun riferimento ai tempi e ai contenuti tecnici di cui va corredata la qualifica che consentirà all'intermediario assicurativo d'isciversi nell'apposito registro statale. La formulazione «adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali» non fa nemmeno riferimento all'attività di intermediazione assicurativa. La genericità delle cognizioni e delle attitudini così richieste all'intermediario può comportare il rischio che non sia possibile raggiungere l'obiettivo di garantire all'assicurando una maggiore tutela in caso di normative nazionali completamente divergenti, soprattutto per quanto riguarda i requisiti di competenza specialistica dell'intermediario. Se non sarà determinata una qualifica minima di base che tenga conto della tutela dei consumatori, gli intermediari finiranno per sopportare gravi distorsioni della concorrenza nel contesto della libera prestazione di servizi perseguita. Neanche con la proposta di direttiva in esame sembra possibile conseguire l'obiettivo di garantire agli intermediari assicurativi l'equivalenza delle disposizioni nazionali, che era già stato indicato nella Raccomandazione 92/48/CEE.

4.4.1.1. D'altra parte, date le qualifiche anche molto elevate alle quali alcuni Stati membri hanno già subordinato l'accesso alla professione di intermediario assicurativo, non è neanche fattibile introdurre mediante direttiva europea un requisito

unico di formazione specialistica degli intermediari assicurativi. Pertanto anche il Comitato si astiene dal raccomandare una direttiva che ponga una disciplina uniforme della formazione professionale. Sulla scorta della proposta della BIPAR⁽¹⁾, raccomanda tuttavia di formulare almeno un «minimal standard» che serva agli Stati membri come base per articolare poi i corsi di formazione nazionali. Tale standard dovrebbe comprendere un numero minimo di ore per la formazione professionale teorica e pratica. L'elaborazione, l'offerta e l'attuazione di un assetto formativo, come pure la definizione di regole per stabilire a quante delle ore di formazione richieste corrispondano eventuali competenze professionali specifiche, dovrebbero rimanere prerogativa degli Stati membri, che agirebbero in collaborazione con le associazioni di categoria, le imprese di assicurazione, le camere di commercio e le rappresentanze dei lavoratori. La formazione dovrebbe concludersi con un esame finale obiettivo che, a seconda del sistema vigente nello Stato membro, sarà statale oppure certificato da un ente riconosciuto dallo Stato per mezzo di delega. Il Comitato propone pertanto di formulare come segue l'articolo 4, paragrafo 1, primo comma:

«(1) Gli intermediari assicurativi e riassicurativi devono dimostrare di possedere adeguate cognizioni e attitudini generali, commerciali e professionali in materia assicurativa, acquisite mediante una formazione pratica e teorica per un totale di almeno 300 ore. Si può tener conto anche di competenze professionali specifiche acquisite al di fuori della formazione professionale. Tale formazione si conclude con un esame sostenuto presso un ente statale o riconosciuto dallo Stato.»

4.4.2. Il Comitato suppone che la disposizione dell'articolo 4, paragrafo 1, primo comma, possa essere applicata anche alle banche e alle casse di risparmio che affiancano alla prestazione di servizi finanziari l'attività di intermediazione assicurativa e che ciò possa avvenire in modo da assoggettare i rispettivi organi direttivi a tutti i requisiti previsti nell'articolo 4 e da renderne obbligatoria l'iscrizione nel registro. I dipendenti di tali aziende direttamente preposti all'intermediazione debbono disporre di cognizioni e di attitudini riferite all'attività che iniziano o che svolgono e ai prodotti che propongono, nonché essere soggetti al controllo dell'organo direttivo iscritto nel registro⁽²⁾.

4.4.3. Il terzo comma dell'articolo 4, paragrafo 1, lascia agli Stati membri la facoltà di applicare o meno le disposizioni sulla qualifica professionale alle persone fisiche che, pur

iniziando o svolgendo l'attività d'intermediazione assicurativa, esercitano a titolo principale un'attività professionale diversa e il cui reddito non derivi prevalentemente dall'intermediazione stessa, purché un soggetto qualificato ai sensi del primo comma ovvero un'impresa di assicurazione assuma la piena responsabilità dei loro atti e fornisca loro un'adeguata e pertinente formazione.

4.4.3.1. Questa deroga è in contrasto con l'intenzione dichiarata dalla Commissione di fare in modo che «qualsiasi persona (fisica o giuridica) che acceda all'attività dell'intermediazione assicurativa o riassicurativa ovvero svolga tale attività ... [posseda] determinati requisiti professionali minimi⁽³⁾». Contraddice anche l'auspicio della Commissione di applicare la direttiva e i requisiti da essa fissati alla totalità degli intermediari assicurativi, in quanto sarebbe l'unico modo per realizzare un'efficace tutela degli interessi degli assicurandi⁽⁴⁾.

4.4.3.2. La possibilità che le diverse normative nazionali richiedano agli intermediari assicurativi qualifiche professionali differenti può portare in concreto a una disparità di trattamento ingiustificata e quindi a una violazione del principio di uguaglianza. In questo contesto non importa che, per i casi in cui qualcuno operi per conto di un'impresa o di un intermediario registrato senza essere iscritto nel registro, la relativa responsabilità venga addossata al «datore di lavoro». La garanzia della responsabilità migliora la tutela dell'assicurato solo in caso di danni imputabili ad una consulenza o intermediazione viziata, ma non aiuta a prevenire tali danni. Per tenere nel debito conto la tutela dei consumatori la direttiva deve invece prefiggersi proprio l'obiettivo della prevenzione di vizi nella consulenza o nella conclusione di un contratto.

4.4.3.3. Non si può operare una distinzione netta tra attività professionale principale e secondaria: per esempio è opinabile che un'attività di intermediazione della durata di due ore al giorno possa essere classificata come secondaria nel caso di coloro che non svolgono altre attività, oppure che si possa parlare di esercizio dell'intermediazione assicurativa a titolo secondario anche nel caso di chi lavora mezza giornata come dipendente e l'altra mezza giornata come intermediario assicurativo autonomo.

4.4.3.4. Il Comitato raccomanda quindi urgentemente di sopprimere il terzo comma dell'articolo 4, paragrafo 1.

4.4.4. La proposta della Commissione non prevede alcuna disposizione transitoria per quegli intermediari che già da parecchio tempo esercitano un'attività autonoma d'intermediazione assicurativa. Il Comitato non giudica appropriato prevedere che anche questi intermediari debbano seguire una formazione per ottenere la registrazione e per poter quindi

(1) Risoluzione della BIPAR (Dichiarazione di Porto) del 7.10.1992, Germania: intermediazione assicurativa 1993, pag. 69.

(2) Si sono espressi in questo senso anche i rappresentanti della Commissione, nel corso della riunione del gruppo di studio «Intermediazione assicurativa» (Sezione «Mercato unico, produzione e consumo» del Comitato) svoltasi il 20 febbraio 2001.

(3) COM(2000) 511 def., punto 1.3 della relazione (primo capoverso).

(4) COM(2000) 511 def., relazione (commento dell'articolo 1).

proseguire la loro attività. Esso propone pertanto di sostituire l'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma, con una clausola specifica così formulata:

«Gli Stati membri hanno la facoltà di non applicare il disposto del primo comma del presente paragrafo alle persone che, al momento dell'entrata in vigore della legislazione nazionale frutto della direttiva, esercitano già da oltre 3 anni un'attività d'intermediazione assicurativa.»

4.4.5. Nell'articolo 4, paragrafo 2, primo comma, la registrazione degli intermediari assicurativi e riassicurativi è subordinata, tra l'altro, alla condizione che non devono essere stati dichiarati falliti. Il concetto di «fallimento» non è in uso in tutti gli Stati membri e in Germania, con l'adozione nel 1994 della Insolvenzordnung (norme in materia di insolvenza)⁽¹⁾, è stato abolito e sostituito dal concetto di «insolvenza». Oltre al fallimento e all'insolvenza esistono però anche altri atti punibili che fanno presumere inaffidabilità nell'esercizio della professione d'intermediario assicurativo, in particolare i reati contro il patrimonio, tra i quali ad esempio l'appropriazione indebita o il peculato. Per rendere il testo più chiaro e completo il Comitato raccomanda quindi la seguente formulazione:

«... riassicurativa, non devono essere stati dichiarati falliti, il loro patrimonio non deve essere stato sottoposto a procedura giudiziaria di insolvenza né debbono essere stati condannati per reati contro il patrimonio altrui, salvo che sia intervenuta la riabilitazione a norma del diritto nazionale.»

4.4.6. Secondo l'articolo 4, paragrafo 4, lettera b), della proposta della Commissione, gli Stati membri possono adottare misure volte a garantire il trasferimento dei premi e degli importi delle prestazioni assicurative, per esempio pretendere che gli intermediari possiedano in modo permanente una capacità finanziaria pari all'8 % del reddito annuale netto e comunque non inferiore a 15 000 EUR.

4.4.6.1. Tale disposizione non solo imporrebbe per la prima volta ad una categoria professionale di rendere note le proprie entrate, ma comporterebbe per di più un notevole onere economico. Allo stesso tempo si tratta di una disposizione troppo vaga per essere applicabile: l'autorità competente dovrebbe effettuare continuamente controlli per garantirne l'attuazione, il che comporterebbe per tale autorità un impegno amministrativo difficile da quantificare e da finanziare. Per di più l'ammontare indicato come garanzia è arbitrario in quanto non basato su un effettivo bisogno di tutela.

4.4.6.2. Una volta che — come richiesto — i conti-cliente saranno salvaguardati contro il caso di fallimento, al Comitato sembra sufficiente imporre all'intermediario di gestire i fondi dei clienti in modo rigorosamente separato dai propri conti,

come richiede l'articolo 4, paragrafo 4, lettera c). Tra l'altro la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 4, autorizza lo Stato membro a prendere ogni misura possibile e lecita secondo il diritto nazionale per tutelare i fondi dei propri clienti.

4.4.6.3. Dato che la prima frase dell'articolo 4, paragrafo 4, è formulata in modo generale, il Comitato raccomanda di astenersi dall'elencare espressamente le possibili misure di garanzia alle lettere da a) a d) e suggerisce, in ogni caso, di sopprimere completamente il requisito di cui all'articolo 4, paragrafo 4, lettera b).

4.5. *Articolo 5 — Notificazione dello stabilimento e della prestazione di servizi negli altri Stati membri*

4.5.1. Nell'articolo 5 la Commissione dispone un sistema di notifica volto a garantire la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento all'interno della Comunità. L'articolo fissa la procedura da seguire per un intermediario registrato che voglia esercitare l'attività in uno Stato membro diverso da quello di registrazione. La procedura impone un triplice obbligo di notifica: all'intermediario nei confronti dell'organo di registrazione del paese di origine, al paese di origine nei confronti del registro del paese di destinazione dell'intermediario e al registro del paese di origine, che deve comunicare all'intermediario di aver trasmesso la notifica al registro del paese di destinazione. Inoltre l'autorità competente del paese di destinazione deve comunicare a quella del paese di origine eventuali condizioni specifiche cui, nell'interesse generale, è assoggettato l'esercizio dell'attività nel suo territorio (articolo 5, paragrafo 3). In quel caso è necessario che l'autorità competente del paese di origine comunichi tali condizioni all'intermediario. In base ai tempi indicati nella proposta, un intermediario assicurativo non può stabilirsi o partecipare allo scambio di servizi in un altro Stato membro prima di aver aspettato almeno tre mesi e di aver espletato diversi atti burocratici evitabili.

4.5.1.1. Giustamente la Commissione sottolinea pertanto che occorre vagliare le modalità possibili per modernizzare la procedura e in questo contesto cita la possibilità di pubblicare i registri nei siti Internet delle singole autorità competenti, nel rispetto della tutela dell'interesse pubblico. Essa suggerisce di discutere tale procedura insieme agli Stati membri.

4.5.1.2. Il Comitato concorda pienamente con il giudizio della Commissione ed esorta a procedere fin da ora sulla strada già tracciata di una semplificazione fondata sull'uso dei moderni mezzi di comunicazione.

4.5.1.3. Il Comitato propone perciò di riformulare come segue l'articolo 5, paragrafi 1 e 2:

«1. Qualsiasi intermediario di assicurazione o riassicurazione che intenda esercitare per la prima volta la propria attività in uno o più Stati membri in regime di libera

⁽¹⁾ Norme in materia di insolvenza, 5 ottobre 1994 (GU della Repubblica federale di Germania, I, pag. 2866).

prestazione di servizi o di libertà di stabilimento è tenuto ad informarne l'autorità competente dello Stato membro in cui intende operare. Entro un mese tale autorità conferma all'intermediario che può iniziare a svolgere l'attività o che può stabilirsi. La mancanza o il ritardo di tale conferma autorizza l'intermediario ad iniziare e ad esercitare l'attività nello Stato membro interessato.

2. Le autorità competenti degli Stati membri raggruppano in un unico sito Internet i registri nei quali sono iscritti gli intermediari di assicurazione e di riassicurazione e li aggiornano costantemente.»

4.5.2. Secondo l'articolo 5, paragrafo 3, ultima parte, le autorità competenti dello Stato membro in cui l'intermediario intende operare sono tenute a comunicare alle autorità competenti dello Stato membro d'origine di quest'ultimo le eventuali condizioni specifiche cui, nell'interesse generale, è assoggettato l'esercizio dell'attività sui loro territori. Questa formulazione mette in luce chiaramente che la direttiva non consentirà di assicurare né la libera prestazione di servizi né la libertà di stabilimento. Eppure proprio questi dovrebbero essere gli obiettivi perseguiti, altrimenti ogni Stato membro avrebbe la possibilità d'isolare il proprio mercato assicurativo imponendo condizioni aggiuntive rispetto ai requisiti di cui all'articolo 4. La direttiva dovrebbe quindi chiarire che le condizioni imposte dagli Stati membri non potranno fare riferimento ai requisiti formativi di cui all'articolo 4, paragrafo 1⁽¹⁾; a tal fine il Comitato propone la seguente formulazione per una frase da aggiungere all'articolo 5, paragrafo 3:

«Le condizioni imposte dagli Stati membri non devono far riferimento ai requisiti formativi prescritti nell'articolo 4, paragrafo 1 della direttiva.»

4.6. Articolo 10 — Informazioni fornite dall'intermediario assicurativo

4.6.1. Secondo la versione tedesca della proposta della Commissione, l'intermediario assicurativo deve fornire al consumatore le informazioni elencate in dettaglio nel paragrafo 1 «vor jeder Kontaktaufnahme» (prima di qualsiasi contatto). In realtà, però, è semplicemente impossibile fornire a qualcuno informazioni «prima di qualsiasi contatto». La versione inglese [N.d.T: anche quella italiana] stabilisce un obbligo d'informazione «prior to any initial contract» («previamente a qualsiasi contratto iniziale»). A giudizio del Comitato, per rendere il testo della versione inglese, va scelta la seguente formulazione:

«1. Al più tardi prima della conclusione di qualsiasi contratto, l'intermediario deve fornire al consumatore quanto meno le seguenti informazioni: ...»

4.6.2. A norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera e), l'intermediario deve comunicare l'identità dei soggetti che possono essere ritenuti responsabili in caso di danno. Oltre che dell'intermediario assicurativo stesso e della sua società/del suo socio, in genere si tratta solo dell'assicurazione della responsabilità civile e dell'impresa con la quale il contratto assicurativo è posto in essere. Il Comitato raccomanda pertanto di riformulare il testo come segue:

(e) l'identità della persona fisica o giuridica (socio o società dell'intermediario, assicurazione della responsabilità civile dell'intermediario o dei suoi soci/della sua società, nome e indirizzo dell'impresa di assicurazione per la quale opera) responsabile per qualsiasi eventuale negligenza, scorrettezza o consulenza inadeguata commessa dall'intermediario in riferimento all'attività d'intermediazione assicurativa;

4.6.3. Secondo l'articolo 10, paragrafo 3, della proposta della Commissione, prima della conclusione di qualsiasi contratto gli intermediari assicurativi hanno l'obbligo d'indicare per iscritto le richieste e le esigenze del cliente e le ragioni su cui si fonda la scelta consigliata. Nella maggior parte dei casi questo requisito non risulta ragionevole né pratico. Nel caso di un contratto di assicurazione della responsabilità civile inerente ad un autoveicolo, la ragione della stipula consiste sempre nell'acquisto o nella nuova immatricolazione dell'autoveicolo stesso. L'assicurazione contro l'annullamento di un viaggio serve sempre a coprire il rischio di non poter intraprendere il viaggio a causa di una malattia. Poiché nella maggior parte dei casi la conclusione del contratto risponde ad un'intenzione chiara e inequivocabile dell'assicurato, nella verbalizzazione della volontà del cliente va ravvisato più un fardello burocratico che un esempio di ragionevole tutela del consumatore. Pertanto, a giudizio del Comitato, l'obbligo di annotazione dovrebbe gravare sull'intermediario assicurativo solo qualora il cliente lo richieda. Inoltre, in questo caso, il cliente dovrebbe essere tenuto a comunicare per iscritto le proprie richieste all'intermediario assicurativo. Nell'eventualità di un danno, la valutazione della colpa sarà possibile solo se saranno disponibili le annotazioni eseguite allo scopo da entrambe le parti. L'intermediario dovrebbe però essere tenuto a segnalare di essere soggetto all'obbligo di annotazione. Di conseguenza il Comitato propone la seguente formulazione dell'articolo 10, paragrafo 3:

«3. L'intermediario assicurativo deve segnalare al cliente di essere tenuto, su sua richiesta, ad indicare per iscritto le ragioni e le esigenze su cui si fonda la conclusione di un contratto, o una consulenza attinente a tale conclusione, purché a sua volta il cliente gli comunichi per iscritto le proprie richieste ed esigenze.»

4.6.4. Il Comitato propone alla Commissione di precisare l'articolo 10, paragrafo 4, come segue:

«Gli intermediari riassicurativi e assicurativi che negoziano contratti relativi a grandi rischi e gli intermediari assicurativi definibili "legati ad un'impresa" — purché negozino contratti esclusivamente per l'impresa cui sono legati — non sono tenuti a fornire le informazioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3.»

⁽¹⁾ Vale anche qui la nota 17. Cfr. la relazione introduttiva della proposta di direttiva, punto 1.3.

4.7. Articolo 13 — Attuazione

4.7.1. La Commissione propone che gli Stati membri adottino le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per attuare la direttiva entro il 31 dicembre 2003 e che ne informino immediatamente la Commissione.

4.7.2. Il Comitato ritiene altresì necessario che gli Stati membri informino la Commissione anche sul contenuto e

sulla durata dei requisiti di formazione o di qualificazione da loro disciplinati, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma. Propone perciò d'integrare l'articolo 13, primo comma, aggiungendo la seguente frase:

«Informano la Commissione con particolare solerzia anche in merito al contenuto e alla durata delle qualifiche disciplinate a livello nazionale di cui all'articolo 4, paragrafo 1, primo comma.»

Bruxelles, 30 maggio 2001.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Göke FRERICHS

ALLEGATO

Al parere del Comitato economico e sociale

Quote di mercato relative ai diversi circuiti di distribuzione assicurativa in taluni paesi dell'Unione europea

(in %)

Paese	Mediatori		Agenti generali		Sportelli bancari		Ass. diretta		Altri	
	Non vita	Vita	Non vita	Vita	Non vita	Vita	Non vita	Vita	Non vita	Vita
Austria (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
ESP	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
Fin	10	15	10	10		45	80	30		
Grecia	Non disponibile									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Non disponibile									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) In Austria le banche possono svolgere il ruolo di mediatore o di agente.

Fonte: BIPAR 2001.