

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

7 settembre 2004*

Nella causa C-346/02,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE,

proposto alla Corte il 30 settembre 2002,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra C. Tufvesson e dal sig. J.-F. Pasquier, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Granducato di Lussemburgo, rappresentato dal sig. P. Gramegna, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Schmitt, avocat,

convenuto,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans (relatore), C. Gulmann e J.N. Cunha Rodrigues, presidenti di sezione, dal sig. R. Schintgen, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dal sig. S. von Bahr, dalla sig.ra Silva de Lapuerta e dal sig. K. Lenaerts, giudici,

avvocato generale: sig.ra C. Stix-Hackl

cancelliere: sig. H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell'udienza del 10 febbraio 2004,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 marzo 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il ricorso in oggetto la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che il Granducato di Lussemburgo, avendo istituito e mantenuto in vigore un sistema di bonus-malus con ripercussioni automatiche ed obbligatorie sulle tariffe, applicabile a tutti i contratti di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli conclusi da persone fisiche sul territorio lussemburghese, senza distinguere tra le compagnie assicurative con sede

in Lussemburgo e le imprese di assicurazione ivi esercenti l'attività mediante succursali o prestazione di servizi, in violazione del principio di libertà tariffaria e di soppressione dei controlli preliminari o sistematici sulle tariffe e sui contratti, sancito dagli artt. 6, n. 3, 29 e 39 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'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, pag. 1), è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva medesima.

Ambito normativo

La normativa comunitaria

- 2 Nel titolo II, intitolato «Accesso all'attività assicurativa», l'art. 6 della direttiva 92/49 dispone quanto segue:

«Il testo dell'articolo 8 della direttiva 73/239/CEE è sostituito dal testo seguente:

“Articolo 8

(...)

3. La presente direttiva non osta a che gli Stati membri mantengano in vigore o introducano disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che prescrivano l'approvazione dello statuto e la trasmissione di qualsiasi documento necessario all'esercizio normale del controllo.

Tuttavia gli Stati membri non stabiliscono disposizioni che esigano la preventiva approvazione o la comunicazione sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazione, delle tariffe nonché di formulari e altri stampati che l'impresa abbia intenzione di utilizzare nelle sue relazioni con i contraenti.

Gli Stati membri possono mantenere o introdurre la notifica preventiva o l'approvazione delle maggiorazioni di tariffe proposte solo in quanto elementi di un sistema generale di controllo dei prezzi.

(...)».

- 3 L'art. 29 della direttiva 92/49, collocato nel titolo III della medesima, intitolato «Armonizzazione delle condizioni di esercizio», così recita:

«Gli Stati membri non applicano disposizioni che prevedano la necessità di un'approvazione preliminare o di una comunicazione sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze d'assicurazione, delle tariffe nonché di formulari ed altri stampati che l'impresa di assicurazione abbia l'intenzione di utilizzare nelle sue relazioni con i contraenti. Per controllare l'osservanza delle disposizioni legislative,

amministrative e regolamentari relative ai contratti di assicurazione, essi possono esigere solo la comunicazione non sistematica di queste condizioni e di questi altri documenti, senza che tale esigenza possa costituire per l'impresa una condizione preliminare per l'esercizio delle sue attività.

Gli Stati membri possono mantenere in vigore o introdurre la notifica preliminare o l'approvazione delle maggiorazioni di tariffe proposte solo come elementi di un sistema generale di controllo dei prezzi».

- 4 Nel titolo IV della direttiva 92/49, intitolato «Disposizioni sulla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi», l'art. 39, nn. 2 e 3, dispone quanto segue:

«2. Lo Stato membro della succursale o della prestazione dei servizi non stabilisce disposizioni che prescrivano l'approvazione preventiva o la comunicazione sistematica delle condizioni generali e speciali delle polizze di assicurazione, delle tariffe, dei formulari e degli altri stampati che l'impresa si propone di utilizzare nei rapporti con il contraente. Al fine di controllare l'osservanza delle disposizioni nazionali, esso può esigere unicamente da ogni impresa che intenda effettuare sul suo territorio operazioni assicurative, in regime di stabilimento o in regime di libera prestazione dei servizi, la comunicazione non sistematica di queste condizioni o di questi altri documenti che essa intende applicare, senza che tale prescrizione possa costituire per l'impresa una condizione preliminare per l'esercizio della sua attività.

3. Lo Stato membro della succursale o di prestazione dei servizi può mantenere in vigore o introdurre la notifica preventiva o l'approvazione delle maggiorazioni tariffarie proposte solo in quanto elemento di un sistema generale di controllo dei prezzi».

La normativa nazionale

5 Il regolamento granducale del 20 dicembre 1994, emanato in esecuzione dell'art. 17, secondo e terzo comma, della legge (modificata) 7 aprile 1976, relativa all'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli nonché alla determinazione dei requisiti dei contratti di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione degli autoveicoli (*Mémorial A* 1994, pag. 2776; in prosieguo: il «regolamento»), ha introdotto nella normativa nazionale, segnatamente, un sistema di fissazione dell'entità dei premi assicurativi per effetto del quale gli assicurati beneficiano di una riduzione del premio decorsi alcuni anni di guida senza sinistri, mentre, a seguito di un sinistro, viene applicato una maggiorazione del premio stesso.

6 Ai termini dell'art. 3 del regolamento:

«È fatto divieto di qualsivoglia clausola contenuta in un contratto di assicurazione che abbia ad oggetto ovvero come effetto:

(...)

5. di eludere l'applicazione al contratto della scala bonus-malus risultante dai successivi artt. 7 e 8».

7 L'art. 7 del regolamento prevede criteri inderogabili che si applicano a tutti i contratti di assicurazione della responsabilità civile conclusi da una persona fisica e relativi ad autoveicoli che si trovino abitualmente in Lussemburgo.

- 8 Secondo tale sistema, il nuovo contraente viene inserito nella classe 11 della scala bonus-malus (bonus pari allo 0 %). L'assenza di sinistri durante un determinato periodo di osservazione comporta la discesa nella classe immediatamente inferiore nella scala. La scala bonus-malus termina con la classe «-3», livello al quale l'assicurato paga solo il 45 % dell'importo del premio di riferimento.
- 9 Per contro, ogni sinistro nel corso del periodo di riferimento comporta un innalzamento di 3 classi. Il livello massimo della scala bonus-malus è costituito dalla classe 22, al quale l'assicurato paga un importo che corrisponde al 250 % del premio di base.
- 10 La scala bonus-malus obbligatoria si applica solo ai contratti conclusi da persone fisiche. Il sistema bonus-malus, peraltro, riguarda solo il premio relativo all'assicurazione della responsabilità civile. Le altre componenti del premio complessivo relativo all'assicurazione degli autoveicoli, quali i rischi relativi ai cristalli, al furto e all'incendio nonché la protezione legale non sono assoggettati al detto sistema.

Il procedimento precontenzioso

- 11 In data 25 luglio 2001 la Commissione inviava una lettera di diffida al Granducato di Lussemburgo nella quale rilevava che il sistema di fissazione dell'entità dei premi di assicurazione si poneva in contrasto con talune disposizioni della direttiva 92/49, segnatamente con gli artt. 6, n. 3, 29 e 39.
- 12 In data 20 dicembre 2001, non avendo ricevuto risposta alla detta lettera di diffida, la Commissione trasmetteva al Granducato di Lussemburgo un parere motivato, invitando il detto Stato membro ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere medesimo entro un termine di due mesi a decorrere dalla sua notifica.

- 13 Il governo lussemburghese rispondeva al detto parere motivato con lettera 6 marzo 2002, facendo valere che, anche ammesso che la libertà tariffaria costituisca un principio fissato dalla direttiva 92/49, la determinazione della tariffa di base veniva rimessa alla valutazione discrezionale delle imprese di assicurazione. Nella detta risposta, il governo lussemburghese sottolineava del pari che il sistema bonus-malus contribuiva alla tutela dei consumatori ed alla prevenzione dei sinistri.
- 14 La Commissione, ritenendo che le autorità lussemburghesi non avessero adottato le misure necessarie per conformarsi agli obblighi derivanti dalla direttiva 92/49, ha deciso di proporre il presente ricorso.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 15 Secondo la Commissione, il sistema lussemburghese di bonus-malus si pone in contrasto, da un lato, con il principio della libertà tariffaria risultante dalle disposizioni della direttiva 92/49, che vieta agli Stati membri di assoggettare a notifica, approvazione preliminare o comunicazione sistematica le tariffe o le maggiorazioni che un'impresa di assicurazione intende applicare nel territorio di tali Stati, e, dall'altro, con l'obiettivo della direttiva medesima, volta a realizzare la libera commercializzazione dei prodotti assicurativi nella Comunità. L'istituzione ritiene che la propria interpretazione trovi conferma nelle sentenze della Corte 11 maggio 2000, causa C-296/98, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3025), e 25 febbraio 2003, causa C-59/01, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1759).

- 16 La Commissione non contesta che gli Stati membri possano istituire una scala che tenga conto della sinistrosità degli assicurati o anche un sistema di bonus-malus uniforme. Tali regimi, tuttavia, sarebbero in contrasto con la direttiva 92/49 laddove producano una ripercussione automatica sulle tariffe, il che avverrebbe nel sistema lussemburghese di bonus-malus.
- 17 La Commissione riconosce che in Lussemburgo la fissazione dell'entità dei premi di base da parte degli assicuratori è, in linea di principio, libera. Tuttavia, essa ritiene che, per rispettare il principio della libertà tariffaria, debbano essere liberamente determinati dalle compagnie di assicurazione non solo i premi di base, ma anche tutti gli elementi costitutivi del premio assicurativo.
- 18 La libertà tariffaria, infatti, potrebbe risultare ampiamente vanificata se le compagnie di assicurazione potessero modulare il premio in base ad un criterio fondamentale come quello della sinistrosità dell'assicurato solo seguendo prescrizioni predeterminate. Ciò risulterebbe tanto più vero in considerazione del fatto che la modulazione imposta non produrrebbe un effetto marginale sull'importo del premio, ma potrebbe farlo variare fino a più del doppio.
- 19 Richiamandosi al punto 29 della menzionata sentenza Commissione/Italia, il governo lussemburghese sostiene che il regolamento è conforme al principio della libertà tariffaria, non imponendo né che le tariffe utilizzate dalle imprese di assicurazione siano notificate ad un'autorità di sorveglianza o di controllo previamente alla loro applicazione, né che tale autorità sia tenuta ad approvare le tariffe medesime prima della loro applicazione.
- 20 Il detto governo fa valere che il sistema bonus-malus consente di modulare il premio assicurativo in ragione dei precedenti del contraente e del numero di sinistri di cui quest'ultimo si è reso responsabile. Si tratterebbe di un sistema di personalizzazione

del premio a posteriori che riguarderebbe solamente la variazione del premio assicurativo. Per contro, tale sistema lascerebbe agli assicuratori la più completa libertà di determinare tutti gli elementi confluenti nella tariffazione dell'assicurazione degli autoveicoli.

Giudizio della Corte

- 21 Come la Corte ha ricordato al punto 29 della menzionata sentenza *Commissione/Italia*, il legislatore comunitario ha inteso garantire il principio della libertà tariffaria nel settore dell'assicurazione non vita, anche per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria come l'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Tale principio implica, come precisato dalla Corte nello stesso punto 29 della detta sentenza, il divieto di qualsiasi sistema di notifica preventiva o sistematica e di approvazione delle tariffe che un'impresa di assicurazione intenda utilizzare nei suoi rapporti con i propri contraenti. La sola deroga a tale principio ammessa dalla direttiva 92/49 riguarda la notifica preventiva e l'approvazione delle «maggiorazioni tariffarie» nell'ambito di un «sistema generale di controllo dei prezzi».
- 22 Nella menzionata sentenza *Commissione/Italia*, la Corte ha ritenuto in contrasto con il principio della libertà tariffaria un sistema di blocco delle tariffe concernente sia la fissazione che l'evoluzione delle tariffe nell'ambito dei contratti in materia di assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, relativi ad un rischio situato sul territorio italiano (sentenza *Commissione/Italia*, cit., punti 32 e 48).
- 23 Il sistema lussemburghese di bonus malus oggetto del procedimento in esame presenta, riguardo alla sua incidenza sulle tariffe delle imprese di assicurazione, una natura differente rispetto alla normativa italiana oggetto della menzionata sentenza *Commissione/Italia*. Tale sistema comporta, certamente, ripercussioni sull'evolu-

zione dei premi, ma non si risolve in una fissazione diretta delle tariffe da parte dello Stato, poiché le imprese di assicurazione restano libere di fissare l'importo dei premi di base. Ciò premesso, il regime lussemburghese di bonus-malus non può essere assimilato ad un sistema di approvazione delle tariffe in contrasto con il principio della libertà tariffaria, come definito dalla Corte al punto 29 della menzionata sentenza Commissione/Italia.

- 24 In mancanza di una volontà chiaramente espressa in tal senso dal legislatore comunitario, non può essere presunta un'armonizzazione completa del settore tariffario in materia di assicurazione non vita che escluda qualsiasi provvedimento nazionale idoneo a produrre ripercussioni sulle tariffe.
- 25 Conseguentemente non può accogliersi l'argomentazione sulla quale si fonda il ricorso della Commissione, volta a sostenere che, nonostante il premio di base possa essere fissato in piena libertà, il sistema lussemburghese di bonus-malus è in contrasto con il principio della libertà tariffaria per il solo fatto che provoca ripercussioni sull'evoluzione del premio medesimo.
- 26 La Commissione, peraltro, non pretende che il detto sistema equivalga ad istituire un obbligo di notifica preventiva o sistematica delle tariffe che un'impresa di assicurazione intende utilizzare nei rapporti con i propri contraenti o un sistema di approvazione delle tariffe medesime.
- 27 La Commissione, conseguentemente, non ha dimostrato che il Granducato di Lussemburgo, avendo istituito e mantenuto in vigore il proprio sistema di bonus-malus, abbia agito in violazione del principio di libertà tariffaria e di soppressione dei controlli preliminari o sistematici sulle tariffe ed i contratti di assicurazione sancito dagli artt. 6, 29 e 39 della direttiva 92/49.

- 28 Atteso che la Commissione ha limitato l'oggetto del parere motivato e del presente ricorso al solo accertamento della violazione del principio di libertà tariffaria e di soppressione dei controlli preliminari o sistematici sulle tariffe e sui contratti di assicurazione come esso risulta dalle disposizioni menzionate al punto precedente, il ricorso deve essere conseguentemente respinto.

Sulle spese

- 29 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Granducato di Lussemburgo ha chiesto la condanna della Commissione, che è risultata soccombente, essa dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**

- 2) La Commissione delle Comunità europee è condannata alle spese.**

Firme