CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 29 settembre 1999 *

A — Introduzione

1. Nell'ambito del presente ricorso per inadempimento la Commissione muove censura alla Francia per non aver trasposto completamente due direttive riguardanti l'assicurazione diretta entro il termine previsto. Le misure di trasposizione comunicate alla Commissione non si riferivano, in particolare, alle «mutuelles» [1] regolamentate dal Code de la mutualité francese, il che, tuttavia, secondo le rispettive direttive sarebbe stato necessario.

2. Queste «mutuelles» svolgono in realtà, oltre alle loro attività di assicurazione, attività sociali, riguardanti ad esempio l'esercizio di farmacie, case di villeggiatura ecc. La trasposizione delle direttive presuppone in particolare la separazione sul piano giuridico e organizzativo dell'attività assicurativa da queste altre attività con le relative conseguenze per la gestione e la solvibilità.

3. Per quanto riguarda le due direttive si tratta, da un lato, della direttiva 92/49/CEE [2] sull'assicurazione diretta (diversa dall'assicurazione sulla vita) e, dall'altro, della direttiva 92/96/CEE [3] concernente l'assicurazione diretta sulla vita, con le quali sono state modificate, rispettivamente, le precedenti direttive «assicurazione non vita» e le precedenti direttive «assicurazione vita».

4. Scopo delle direttive è di rendere possibile alle imprese di assicurazione, attraverso l'armonizzazione delle autorizzazioni e dei presupposti del riconoscimento e dei sistemi di controllo prudenziale, di svolgere le proprie attività ovunque nella Comunità,

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Per «mutuelles» si intendono le mutue assicuratrici.

2 — 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).

3 — 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).

sia in regime di libero stabilimento, sia in regime di libera prestazione di servizi,

5. Le direttive si applicano anche alle «mutuelles». Esse prevedono nei rispettivi artt. 6 e 5 [4] che il singolo Stato membro d'origine — cioè lo Stato nel quale l'impresa d'assicurazione ha sede — imponga alle imprese di assicurazione che richiedono l'autorizzazione di adottare una delle forme menzionate tassativamente nelle direttive. Per la Repubblica francese oltre ad altre forme giuridiche sono menzionate le «mutuelles régies par le code de mutualité».

6. Le suddette direttive prevedono rispettivamente all'art. 51, n. 1, e all'art. 57, n. 1, quanto segue:

«Gli Stati membri adottano entro il 31 dicembre 1993 le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva e le mettono in vigore entro il 1° luglio 1994. Essi ne informano la Commissione.

(...)».

4 — Con questo articolo sono stati modificati i rispettivi artt. 8 delle due direttive 73/239 e 79/267.

B — Fatti

7. La Francia aveva informato la Commissione che la direttiva era stata trasposta con leggi n. 94/678 e n.94/679, entrambe dell'8 agosto 1994. Tuttavia nessuna delle due leggi di cui trattasi contiene disposizioni relative alle «mutuelles régies par le code de la mutualité».

8. Con lettera 31 marzo 1995 la Commissione ha attirato l'attenzione della Repubblica francese sul fatto che, a suo avviso, la trasposizione era ancora incompleta. Nella sua risposta 8 giugno 1995 la Repubblica francese ha precisato di avere l'intenzione di trasporre completamente le direttive di cui trattasi e ha fatto riferimento ad un disegno di legge esistente.

9. Successivamente, la Commissione non avendo ricevuto informazioni sulla trasposizione delle due direttive di cui trattasi, ha avviato il procedimento precontenzioso che ha portato il 5 marzo 1997, per entrambe le direttive, all'invio di un parere motivato alla Repubblica francese. In risposta a tale parere motivato, la Repubblica francese ha informato la Commissione con lettera 18 novembre 1997 che stava preparando i provvedimenti necessari per conformarsi ad entrambe le direttive. Nella citata lettera la Repubblica francese ha attirato, tra l'altro, l'attenzione della Commissione sulla necessità di tener conto delle caratteristiche specifiche delle «mutuelles». Le «mutuelles» non sono in particolare società di capitali ma società di persone, cosicché gli assicurati devono essere considerati al

tempo stesso come soci dell'impresa di assicurazioni. Le «mutuelles» non perseguono scopo di lucro e si ispirano ad una logica di solidarietà. Esse operano come istituti di previdenza e di mutua assistenza, il che esclude la selezione dei rischi. La loro attività assicurativa è legata in modo inseparabile al sistema sanitario e sociale. Nell'ambito dell'assicurazione complementare, esse fanno parte integrante del sistema pubblico della previdenza sociale.

10. Con lettera 3 dicembre 1997 la Repubblica francese ha informato la Commissione che l'adozione delle regole tecniche e delle disposizioni relative al controllo prudenziale per quanto riguardava l'assicurazione diretta era prevista per la fine dell'anno 1998.

11. Con due altre lettere 11 febbraio 1998 e 11 marzo 1998 la Repubblica francese ha informato la Commissione del contenuto dei disegni di legge di cui trattasi.

12. Tuttavia, la Commissione, non avendo ricevuto alcun'altra informazione sull'adozione delle misure di trasposizione previste, ha proposto il presente ricorso per inadempimento.

13. La Commissione conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare che la Repubblica francese, non avendo adottato (e messo in vigore) e non avendo comunicato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla 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»), ed alla 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»), in particolare non avendo trasposto tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité, è venuta meno agli obblighi ad essa

incombenti in forza del Trattato CE e delle dette direttive;

2) condannare la Repubblica francese alle spese.

14. La Repubblica francese conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso della Commissione nella parte in cui riguarda il problema della riassicurazione;

2) condannare la Commissione alle spese.

15. La Repubblica francese ha dedotto anzitutto un'eccezione d'irricevibilità, in quanto la Commissione avrebbe sostenuto per la prima volta in sede di ricorso che le disposizioni francesi relative al sistema di riassicurazione delle «mutuelles» non erano conformi al diritto comunitario. Non avendo costituito oggetto del parere motivato, tale censura sarebbe irricevibile nell'ambito del ricorso.

16. La Commissione, in udienza, ha ritirato la predetta censura, che fa riferimento ad una difettosa trasposizione della direttiva 64/225/CEE [5].

17. Il governo francese fa inoltre riferimento alle difficoltà che le caratteristiche specifiche delle «mutuelles» hanno creato in occasione della trasposizione delle direttive di cui trattasi.

18. Nel corso dell'udienza, per esempio, il governo francese ha prodotto agli atti una relazione redatta nel maggio 1999, per conto del governo («Relazione Rocard»), sulle «mutuelles» e sul diritto comunitario. Tale relazione sottolinea la necessità di trasporre il più rapidamente possibile le direttive 92/49 e 92/96 nell'ordinamento francese. Secondo le informazioni contenute in tale relazione, tale trasposizione dovrebbe effettuarsi prima della fine del 1999.

19. Nella sua replica la Commissione sostiene che il controricorso presentato dal governo francese non contiene conclusioni nel senso dell'art. 40, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte.

5 — Direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/225/CEE, volta a sopprimere in materia di riassicurazione e di retrocessione le restrizioni alle libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi (GU 1964, n. 56, pag. 878).

Tuttavia la Commissione non ha chiesto che le sue conclusioni vengano accolte, in applicazione dell'art. 94, n. 1.

20. Secondo il governo francese il controricorso contiene conclusioni della convenuta che rispondono ai requisiti del regolamento di procedura. Le conclusioni della convenuta sono dirette al rigetto del ricorso della Commissione nella parte in cui esso riguarda il problema della riassicurazione. Nella controreplica la Repubblica francese ha altresì presentato conclusioni relative alle spese.

C — Giudizio

I — *Ricevibilità ed eccezione relativa al mancato rispetto delle regole di forma nel controricorso*

21. Non occorre statuire sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Repubblica francese, relativa al fatto che la Commissione ha dedotto nel suo ricorso un motivo che essa non aveva addotto nel corso del procedimento precontenzioso, poiché la Commissione ha ritirato tale motivo nel corso della trattazione orale.

22. Per quanto riguarda il motivo sollevato dalla Commissione secondo il quale il controricorso del governo francese non contiene alcuna conclusione ai sensi dell'art. 40, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte [6], occorre constatare anzitutto che la Commissione non ha tuttavia chiesto che le sue conclusioni vengano accolte, come previsto dall'art. 94, n. 1, del regolamento di procedura [7]. Inoltre, il governo francese, nel suo controricorso, ha invitato la Corte a statuire che il ricorso della Commissione è irricevibile nella parte in cui si riferisce al problema della riassicurazione.

23. Contrariamente all'opinione della Commissione, si deve ritenere che così facendo la convenuta abbia formulato conclusioni ai sensi dell'art. 40, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura poiché, se si accogliesse la domanda del governo francese, occorrerebbe respingere il ricorso, almeno in parte. Peraltro, poiché la Commissione non ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in contumacia della convenuta, si può statuire con sentenza. Del resto, le indicazioni necessarie risultano

6 — L'art. 40, n. 1, così stabilisce: «Nel termine di un mese dalla notifica del ricorso, il convenuto deve presentare un controricorso contenente:
a) (...)
b) gli argomenti di fatto e di diritto invocati;
c) le conclusioni del convenuto
d) (...)».

7 — L'art. 94, n. 1, stabilisce quanto segue: «Se il convenuto, avuta regolare notifica del ricorso, non vi risponde nelle forme e nei termini prescritti, il ricorrente può chiedere alla Corte di accogliere le sue conclusioni.
(...)».

dalla controreplica della convenuta e dai chiarimenti forniti nel corso dell'udienza. Alla luce di eventuali conclusioni contrarie della controparte, occorre parimenti tener conto del fatto che la convenuta non contesta a tal proposito che essa ha trasposto solo in parte le direttive.

II — *Fondatezza*

24. Le parti sono d'accordo sul fatto che entrambe le direttive controverse non sono state oggetto di una piena trasposizione nei termini.

25. Così, tra le misure adottate fino ad oggi dalla Repubblica francese, mancano in particolare misure le quali prevedano che le «mutuelles» soddisfino i requisiti stabiliti dal diritto comunitario.

26. Le direttive controverse mirano essenzialmente a completare il mercato interno nel settore dell'assicurazione diretta sotto il doppio aspetto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, per agevolare l'assunzione di impegni nella Comunità da parte delle imprese di assicurazione in essa stabilite. Si intende con ciò conseguire un'armonizzazione sostanziale, necessaria e sufficiente per giungere ad un reciproco riconoscimento delle autorizzazioni e dei sistemi di controllo prudenziale, così da rendere possibile il rilascio di un'autorizzazione unica valida in tutta la Comunità e l'applicazione del principio del controllo da parte dello Stato membro d'origine. Così, in particolare, il controllo della solidità finanziaria delle imprese di assicurazione rientra nella competenza degli Stati membri d'origine. Le autorità competenti degli Stati membri devono di conseguenza disporre dei mezzi di controllo necessari per garantire un esercizio ordinato delle attività delle imprese di assicurazioni in tutta la Comunità, sia che vengano effettuate in regime di stabilimento sia in regime di libera prestazione dei servizi [8].

27. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/49 e, rispettivamente, dell'art. 5 della direttiva 92/96, tali direttive si applicano in particolare alle «mutuelles régies par le code de la mutualité». Inoltre, lo Stato membro d'origine — nella fattispecie, la Repubblica francese — deve esigere che le imprese d'assicurazione che chiedono l'autorizzazione limitino il loro scopo sociale all'attività d'assicurazione e alle operazioni che ne derivano direttamente, ad esclusione di qualsiasi altra attività commerciale, oppure effettuino, in caso contrario, una chiara separazione delle diverse attività sul piano giuridico e — per quanto riguarda garanzie e riserve — sul piano finanziario. Le imprese d'assicurazione devono inoltre presentare un programma di attività; esse devono possedere un minimo di fondi di garanzia ed essere dirette effettivamente da persone che soddisfino le condizioni richieste di onorabilità e che dispongano della

8 — V. il primo, quinto, settimo e nono 'considerando' della direttiva 92/49 e, rispettivamente, il primo, quinto, settimo e decimo 'considerando' della direttiva 92/96.

formazione e dell'esperienza professionale necessarie.

28. Anche il governo francese riconosce che la Repubblica francese non ha ancora adottato simili disposizioni con riferimento alle «mutuelles». Il richiamo ai disegni di legge esistenti non basta a far venir meno l'inadempimento del Trattato accertato dal punto di vista del diritto comunitario. La relazione Rocard, versata agli atti nel corso della trattazione orale, che insiste sulla necessità di adottare rapidamente tali disposizioni e ne lascia prevedere l'adozione per la fine dell'anno 1999, non indebolisce l'addebito concernente la mancata trasposizione della direttiva nei termini. Peraltro, è determinante la situazione giuridica al momento della presentazione del ricorso.

29. Poiché in tal modo è dimostrato che la Repubblica francese non ha pienamente soddisfatto nei termini gli obblighi che le derivano dalle direttive 92/49 e 92/96, occorre accogliere il ricorso proposto dalla Commissione.

Spese

30. 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 la Commissione ha concluso in tal senso, la Repubblica francese, che è rimasta soccombente, va condannata alle spese.

D — Conclusione

31. Propongo pertanto alla Corte di statuire come segue:

«1) La Repubblica francese, non avendo adottato (e messo in vigore) e non avendo comunicato tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla 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"), ed alla 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"), in particolare non avendo trasposto tali direttive per quanto riguarda le mutue assicuratrici disciplinate dal code de la mutualité ("mutuelles"), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE e delle dette direttive;

2) La Repubblica francese è condannata alle spese».