SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

16 settembre 2004 *

Nel procedimento C-28/03,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE,

dal Symvoulio tis Epikrateias (Grecia) con ordinanza 23 ottobre 2002 , pervenuta in cancelleria il 24 gennaio 2003 , nella causa

Epikouriko kefalaio

contro

Ypourgos Anaptyxis,

in presenza di:

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dai sigg. A. Rosas e S. von Bahr, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta e dal sig. K. Lenaerts (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 6 maggio 2004,

viste le osservazioni presentate:

— per l'Epikouriko kefalaio, dal sig. A. Gratsia-Plati, dikigoros;

— per il governo ellenico, dai sigg. S. Spyropoulos e K. Georgiadis e dalla sig. ra M. Tassopoulou, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra P. Ormond, in qualità di agente, assistita dal sig. K. Smith, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. G. Zavvos e M. Shotter, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 giugno 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli artt. 15 e 16 della prima direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/239/CEE, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (GU L 228, pag. 3), come modificata dalla seconda direttiva del Consiglio 22 giugno 1988, 88/357/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, fissa le disposizioni volte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 73/239 (GU L 172, pag. 1), e dalla 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 e 88/357 (terza direttiva «assicurazione non vita») (GU L 228, pag. 1). Essa verte altresì sugli artt. 17 e 18 della 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 L 63, pag. 1), come modificata dalla 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 (GU L 330, pag. 50), e dalla 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 e 90/619 (terza direttiva assicurazione vita) (GU L 360, pag. 1).

2 Tale questione è sorta nell'ambito di una controversia tra l'Epikouriko kefalaio (fondo di garanzia relativo all'assicurazione della responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale) e il ministero dello Sviluppo greco, in seguito alla decisione di quest'ultimo di sbloccare una parte del fondo di garanzia dell'impresa di assicurazione greca Intercontinental AE (in prosieguo: l'«Intercontinental») per pagare crediti da lavoro dipendente.

Contesto normativo

Il diritto comunitario

3 Le direttive 73/239 e 79/267, come modificate, rispettivamente, dalla direttiva 92/49 e dalla direttiva 92/96, hanno sancito i principi dell'autorizzazione unica (artt. 6 e 7 di entrambe le direttive) e della competenza esclusiva dello Stato membro in cui si trova la sede sociale dell'impresa di assicurazione (Stato membro d'origine) per quanto concerne il controllo finanziario su tali imprese (artt. 13 della direttiva 73/239 e 15 della direttiva 79/267).

4 Ai sensi degli artt. 15 della direttiva 73/239 e 17 della direttiva 79/267, lo Stato membro d'origine prescrive ad ogni impresa di assicurazione di costituire riserve tecniche sufficienti per tutte le sue attività. Gli attivi che rappresentano tali riserve sono oggetto di norme dirette a garantire la diversificazione del loro investimento.

5 Ai sensi degli artt. 16 della direttiva 73/279 e 18 della direttiva 79/267, lo Stato membro d'origine impone ad ogni impresa di assicurazione la costituzione di un margine di solvibilità sufficiente per tutte le sue attività e corrispondente al patrimonio libero dell'impresa di assicurazione. A norma degli artt. 18 della direttiva 73/279 e 21 della direttiva 79/267, gli Stati membri non possono fissare alcuna norma riguardante la scelta delle attività che superano quelle rappresentanti le riserve tecniche.

6 Gli artt. 22 della direttiva 73/279 e 26 della direttiva 79/267 elencano una serie di casi in cui l'autorizzazione può essere revocata dalla competente autorità dello Stato membro d'origine e dispongono che, in siffatta ipotesi, detta autorità adotti tutte le misure atte a salvaguardare gli interessi degli assicurati e restringa la libera disponibilità delle attività dell'impresa.

7 Il 19 marzo 2001 è stata adottata la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/17/CE, in materia di risanamento e liquidazione delle imprese di assicurazione (GU L 110, pag. 28).

Il diritto nazionale

8 Le direttive menzionate al punto 1 della presente sentenza sono state recepite nel diritto greco con i decreti presidenziali nn. 118/1985 (FEK A' 35) e 252/1996 (FEK A' 186), che hanno modificato il decreto legge n. 400/1970 sull'assicurazione privata (FEK A' 10; in prosieguo: il «decreto legge»).

9 L'art. 3, n. 1, del decreto legge dispone che il funzionamento di un'impresa di assicurazione avente sede sociale in Grecia è subordinato ad un'autorizzazione rilasciata dal ministro del Commercio. Ai sensi dell'art. 3, nn. 3 e 5, del decreto legge, la revoca dell'autorizzazione, parziale o totale, definitiva o temporanea, in uno dei

casi di cui al detto decreto, avviene mediante decisione motivata del ministro del Commercio. A norma del n. 7 dello stesso articolo, la revoca definitiva dell'autorizzazione al funzionamento determina la revoca dell'autorizzazione alla costituzione e lo scioglimento dell'impresa di assicurazione.

10 Conformemente all'art. 7 del decreto legge, le imprese di assicurazione aventi sede sociale in Grecia sono tenute a costituire riserve tecniche sufficienti per tutte le loro attività. Tali riserve tecniche devono essere rappresentate mediante attivi dello stesso valore ed espressi nella stessa moneta.

11 Ai sensi dell'art. 8 del decreto legge, le imprese di assicurazione aventi sede sociale in Grecia sono tenute a costituire un fondo di garanzia consistente nella disponibilità di determinati attivi, in Grecia o in qualunque altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, destinati a garantire gli interessi dei beneficiari di qualunque prestazione derivante dal contratto di assicurazione. Secondo la stessa disposizione, il fondo di garanzia comprende gli attivi che coprono le riserve tecniche di cui all'art. 7 del decreto legge, nonché gli attivi che coprono un quarto del limite minimo cui fa riferimento l'art. 20, n. 2, parte A, sub e), del decreto legge.

12 L'art. 9, n. 1, del decreto legge dispone che, qualora l'impresa di assicurazione non si conformi alle disposizioni degli artt. 7 e 8 in materia di riserve tecniche, il ministro del Commercio può adottare vari provvedimenti con decisione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, previa informazione delle autorità competenti degli Stati membri in cui l'impresa è attiva attraverso filiali o in regime di libera prestazione di servizi. Esso può così destinare al fondo di garanzia tutte le attività disponibili dell'impresa, o una loro parte, vietare la libera disponibilità dell'intero patrimonio o di una sua parte, revocare temporaneamente o definitivamente l'autorizzazione al funzionamento per taluni o tutti i rami assicurativi in cui essa opera, nonché adottare qualunque altra misura appropriata allo scopo di garantire gli interessi degli assicurati nonché di ogni altro beneficiario del contratto di assicurazione.

13 L'art. 10, n. 1, primo comma, del decreto legge, come modificato dall'art. 35, n. 9, della legge n. 2496/1997 (FEK A' 87), così recita:

«I beneficiari di un'assicurazione e i loro aventi causa a titolo universale e particolare godono di un privilegio sul fondo di garanzia che prevale su ogni altro privilegio generale o speciale, fatto salvo il privilegio previsto dall'art. 12a, n. 8, nonché il privilegio per i crediti da lavoro dipendente, ad eccezione dei crediti dei dirigenti e degli amministratori dell'impresa di assicurazione».

14 L'art. 12a, n. 8, del decreto legge sancisce un privilegio assoluto su tutti gli attivi dell'impresa a favore delle retribuzioni e delle spese del supervisore della liquidazione o del fallimento nonché a favore delle retribuzioni e delle spese del curatore fallimentare per quanto riguarda le attività di liquidazione del portafoglio assicurativo.

15 Con decreto presidenziale n. 27/1996 (FEK A' 19), la competenza relativa al controllo sulle imprese di assicurazione è stata trasferita al ministro dello Sviluppo.

Causa principale e questione pregiudiziale

16 L'Epikouriko kefalaio è un ente istituito dalla legge n. 489/1976 (FEK A' 331), al quale sono iscritte le imprese che esercitano attività di assicurazione della responsabilità civile automobilistica in Grecia. La sua funzione consiste, in particolare, nel risarcire le vittime (persone lese e aventi causa) di un incidente stradale in caso di fallimento o di revoca dell'autorizzazione dell'impresa che assicura la responsabilità dell'autore di tale incidente. Una volta versato il risarcimento, ai sensi della citata legge, esso si surroga nel privilegio istituito dall'art. 10 del decreto legge a favore dell'assicurato, responsabile dell'incidente.

17 Nel 1995 il ministro del Commercio ha ritirato l'autorizzazione dell'Intercontinental e ha deciso che tutti i beni mobili ed immobili di tale impresa doveva essere devoluto al suo fondo di garanzia.

18 Con decisione 4 novembre 1998, n. K3-9086 (Bollettino delle SpA e delle Srl del 10 novembre 1998, pag. 8649; in prosieguo: la «decisione controversa»), il ministro dello Sviluppo ha dissequestrato, nella misura di GRD 28 967 185, beni corrispondenti al fondo di garanzia dell'Intercontinental al fine di garantire la copertura in via privilegiata di crediti da lavoro dipendente, conformemente alla disposizione citata sopra, al punto 13.

19 Il 16 dicembre 1998 l'Epikouriko kefalaio, che aveva provveduto al versamento dei risarcimenti assicurativi dovuti dall'Intercontinental, ha proposto un ricorso dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias diretto all'annullamento della decisione controversa, in quanto essa intacca il patrimonio idoneo a coprire il credito da esso vantato per surrogazione nei confronti dell'Intercontinental.

20 Il Symvoulio tis Epikrateias sottolinea che la tutela degli assicurati è un obiettivo fondamentale della normativa comunitaria. Esso rileva che l'obbligo di costituire riserve tecniche imposto alle imprese di assicurazione nonché l'art. 9, n. 1, del decreto legge sono diretti alla realizzazione di tale obiettivo. Esso considera che l'art. 35, n. 9, della legge n. 2496/1997 violi le disposizioni comunitarie citate ai punti 4-6 di questa sentenza in quanto dispone, in caso di fallimento, di liquidazione, o di una situazione analoga di insolvenza, che il privilegio che può essere fatto valere dai dipendenti dell'impresa di assicurazione sul fondo di garanzia per i crediti derivanti dal rapporto di impiego abbia precedenza sul privilegio che gli assicurati e i loro aventi causa possono far valere sullo stesso fondo di garanzia. A suo avviso, pertanto, la decisione controversa va annullata.

21 Tuttavia, ritenendo che la sua interpretazione possa dar luogo a ragionevoli dubbi, il Symvoulio tis Epikrateias ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Alla luce delle disposizioni degli artt. 15 e 16 della direttiva 73/239 (...), nonché degli artt. 17 e 18 della direttiva 79/267 (...), se il legislatore nazionale possa disporre che, nel caso in cui un'impresa di assicurazione fallisca, sia posta in liquidazione o venga a trovarsi in un'altra situazione di insolvenza, i crediti derivanti da rapporto di lavoro dipendente con quest'ultima siano soddisfatti in via privilegiata sugli attivi ricompresi nelle riserve tecniche, rispetto ai crediti dei beneficiari di un'assicurazione nonché dei loro aventi causa a titolo universale o particolare».

Sulla questione pregiudiziale

22 Con la questione pregiudiziale il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni comunitarie che prevedono l'obbligo, in capo alle imprese di assicurazione, di costituire riserve tecniche ed un margine di solvibilità sufficienti per tutte le loro attività ostino a disposizioni nazionali in base alle quali, in caso di fallimento, di liquidazione o di analoga situazione di insolvenza dell'impresa di assicurazione, gli attivi che rappresentano le riserve tecniche siano utilizzati in via prioritaria per il pagamento dei crediti derivanti da un rapporto di lavoro dipendente prima dei crediti d'assicurazione.

23 Tale questione riguarda una normativa che istituisce un privilegio a favore dei crediti d'assicurazione in caso di liquidazione dell'impresa di assicurazione. La base di tale privilegio corrisponde al fondo di garanzia di tale impresa e copre, oltre agli attivi che rappresentano le riserve tecniche, altri attivi della detta impresa. Con una decisione ministeriale, essa può essere estesa, come nella fattispecie di cui alla causa principale, al complesso degli attivi disponibili dell'impresa. Tale privilegio prevale su qualsiasi altro privilegio generale o speciale, fatto salvo quello delle spese di

liquidazione, nonché quello per i crediti da lavoro dipendente, ad eccezione dei crediti dei dirigenti e degli amministratori dell'impresa di assicurazione.

24 Come sottolineano i governi ellenico e del Regno Unito, nonché la Commissione, né le disposizioni comunitarie relative all'obbligo delle imprese di assicurazione di costituire riserve tecniche e un margine di solvibilità sufficienti per tutte le loro attività assicurative, né alcuna altra norma delle direttive 73/239 e 79/267 contengono disposizioni di coordinamento relative alla procedura di liquidazione di un'impresa di assicurazione (v., in questo senso, il secondo 'considerando' della direttiva 2001/17).

25 È vero che il coordinamento delle norme nazionali relative alle garanzie finanziarie richieste alle imprese di assicurazione, realizzato, in particolare, dalle disposizioni comunitarie citate ai punti 4 e 5 di questa sentenza, è diretto a garantire una protezione adeguata degli assicurati e dei terzi beneficiari in ogni Stato membro della Comunità (v. il secondo 'considerando' della direttiva 73/239 ed il primo 'considerando' della direttiva 79/267). In particolare, l'obbligo imposto alle imprese di assicurazione di costituire riserve tecniche sufficienti è volto a garantire che tali imprese dispongano dei mezzi finanziari per far fronte agli impegni contrattuali nei confronti degli assicurati (v. sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania, Racc. pag. 3755, punto 38, nonché il nono 'considerando' della direttiva 73/239, il settimo 'considerando' della direttiva 79/267, il dodicesimo 'considerando' della direttiva 92/49 ed il tredicesimo 'considerando' della direttiva 92/96).

26 Tuttavia, le disposizioni comunitarie in questione non possono, in ogni caso, essere interpretate nel senso che, secondo l'intenzione del legislatore comunitario, in caso di liquidazione dell'impresa di assicurazione gli attivi che rappresentano le riserve tecniche debbano essere destinati, come priorità assoluta, al pagamento dei crediti d'assicurazione.

27 Una siffatta interpretazione non trova giustificazioni nelle direttive 73/239 e 79/267. Inoltre, essa è in contrasto con l'art. 10, n. 1, della direttiva 2001/17 che, al fine di «garantire un appropriato equilibrio fra la protezione dei creditori di assicurazione e altri creditori privilegiati tutelati dalla legge degli Stati membri» (quattordicesimo 'considerando'), consente agli Stati membri di riconoscere a determinate categorie di crediti, in particolare ai crediti vantati dai membri del personale dipendente dell'impresa di assicurazione, un privilegio di ordine superiore rispetto a quello dei crediti d'assicurazione, relativo anche agli attivi che rappresentano le riserve tecniche, quando la base del privilegio dei crediti d'assicurazione non è limitata a tali attivi.

28 Pertanto, occorre risolvere la questione pregiudiziale dichiarando che gli artt. 15 e 16 della direttiva 73/239 e gli artt. 17 e 18 della direttiva 79/267 non ostano ad una normativa nazionale in forza della quale, in caso di fallimento, di liquidazione o di una situazione analoga di insolvenza dell'impresa di assicurazione, gli attivi che rappresentano le riserve tecniche possono essere destinati al pagamento dei crediti da lavoro dipendente prima che al pagamento dei crediti d'assicurazione, quando tale normativa riconosce a questi ultimi un privilegio la cui base comprende in ogni caso, oltre agli attivi che rappresentano le riserve tecniche, altri attivi dell'impresa e può, in forza di una decisione ministeriale, essere estesa al complesso degli attivi disponibili dell'impresa.

Sulle spese

29 Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute per presentare osservazioni alla Corte, diverse da quelle delle dette parti, non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

Gli artt. 15 e 16 della prima direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/239/CEE, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dall'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, come modificata dalla seconda direttiva del Consiglio 22 giugno 1988, 88/357/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, fissa le disposizioni volte ad agevolare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 73/239, e dalla 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 e 88/357 (terza direttiva «assicurazione non vita»), e gli artt. 17 e 18 della 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, come modificata dalla 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, e dalla 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 e 90/619 (terza direttiva assicurazione vita), non ostano ad una normativa nazionale in forza della quale, in caso di fallimento, di liquidazione o di una situazione analoga di insolvenza dell'impresa di assicurazione, gli attivi che rappresentano le riserve tecniche possono essere destinati al pagamento dei crediti da lavoro dipendente prima che al pagamento dei crediti d'assicurazione, quando tale normativa riconosce a questi ultimi un privilegio la cui base comprende in ogni caso, oltre agli attivi che rappresentano le riserve tecniche, altri attivi dell'impresa e può, in forza di una decisione ministeriale, essere estesa al complesso degli attivi disponibili dell'impresa.

Firme