CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN del 20 marzo 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

La presente causa, promossa con ricorso per inadempimento dalla Commissione contro l'Irlanda riguardo a talune restrizioni imposte da questo Stato all'attività di coassicurazione, presenta molti punti in comune con le cause (220/83), Commissione/Francia, (252/83), Commissione/Danimarca, e (205/84), Commissione/Germania, ed è stata trattata contemporaneamente ad esse.

Nel ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che l'Irlanda:

« — adottando le disposizioni dell'art. 4 delle " European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 ", secondo cui le imprese assicuratrici della Comunità le quali intendano prestare servizi assicurativi in Irlanda come coassicuratore delegatario devono essere autorizzate e perciò stabilite in tale Stato ovvero, in determinate circostanze, sono tenute ad informare il ministro irlandese competente e ad ottenerne il consenso, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE e dalla direttiva n. 78/473/CEE;

— in quanto le disposizioni del paragrafo 3 dell'allegato alla suddetta normativa vietano che assicuratori comunitari prestino in Irlanda servizi di coassicurazione per contratti di un importo totale inferiore a quello indicato nel suddetto paragrafo 3, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE e dalla direttiva n. 78/473/CEE;

— applicando le norme di diritto interno sopra menzionate, invece degli artt. 59 e 60 del trattato CEE, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti in ragione dell'efficacia diretta di detti articoli del trattato e della preminanza del diritto comunitario ».

Non ripeterò qui quale sia il contenuto della direttiva n. 73/239, riguardante l'accesso all'attività di assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e l'esercizio di tale attività (GU 1973, L 228, pag. 3) e della direttiva n. 78/473, sulla coassicurazione comunitaria (GU 1978, L 151, pag. 25), che ho già riassunto nelle mie conclusioni relative alla causa Commissione/Francia.

La normativa in questione nella presente causa — European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 in materia di coassicurazione comunitaria; in prosieguo « la normativa del 1983 » — veniva adottata per dare attuazione in Irlanda alla direttiva del 1978. L'art. 4, n. 1 di tale normativa impone al coassicuratore delegatario l'obbligo di essere autorizzato dalle autorità di controllo irlandesi. Questa norma è così formulata:

« Nonostante qualsiasi disposizione contraria degli Insurance Acts (leggi sull'assicurazione)dal 1909 al 1981, o delle European Communities (Non-Life Insurance) Regulations 1976 (normativa sull'assicurazione co-

* Traduzione dall'inglese.

munitaria diversa dall'assicurazione sulla vita), l'assicuratore stabilito in un altro Stato membro può partecipare, con un coassicuratore delegatario che sia in possesso di un'autorizzazione, ad una operazione di coassicurazione comunitaria per un rischio localizzato nello Stato, qualora detto assicuratore svolga la propria attività tramite una sede sociale che sia in possesso di un'autorizzazione concessa dall'autorità di controllo di un altro Stato membro, ovvero tramite una succursale che sia in possesso di un'autorizzazione concessa dall'autorità di controllo di un altro Stato membro e la cui sede principale sia anch'essa in possesso di una siffatta autorizzazione. »

Il coassicuratore delegatario dev'essere autorizzato a norma delle European Communities (Non-life Insurance) Regulations 1976, adottate per l'attuazione della direttiva del 1973. L'art. 4, n. 1 delle stesse stabilisce che, per poter svolgere la propria attività nel settore dell'assicurazione diversa dall'assicurazione sulla vita, l'assicuratore dev'essere stabilito e autorizzato all'interno. Perciò, il coassicuratore delegatario è soggetto, in generale, tanto al requisito dell'autorizzazione quanto a quello dello stabilimento. Gli altri coassicuratori sono esenti da entrambi questi requisiti, a norma dell'art. 4, n. 1 della normativa del 1983.

Tuttavia, dall'art. 4, n. 2 della normativa del 1983 risulta che sono esenti dai suddetti requisiti i coassicuratori delegatari che abbiano debitamente ottenuto l'autorizzazione in un altro Stato membro ai sensi della direttiva del 1973, qualora il rischio da coprire rientri nelle categorie 4 (corpi di veicoli ferroviari), 5 (corpi di veicoli aerei), 6 (corpi di veicoli marittimi, lacustri e fluviali), 7 (merci trasportate), 11 (responsabilità aeromobili) e 12 (responsabilità veicoli marittimi, lacustri e fluviali). Ciò va inteso, tuttavia, con riserva di quanto disposto dall'art. 8 della stessa normativa. Secondo questa norma, il coassicuratore delegatario deve dapprima informare il ministro dell'industria, del commercio e del turismo, della sua intenzione di coprire mediante coassicurazione rischi come quelli cui si riferisce l'art. 4, n. 6 della normativa del 1976 (e cioè rischi compresi nelle categorie 5, 6, 7, 11 e 12 indicate nell'allegato, nonché taluni rischi delle categorie 1 e 10, assicurazione delle persone trasportate con veicoli marittimi e aeromobili e assicurazione della responsabilità del vettore) ed ottenere il consenso del ministro.

L'art. 3 della normativa del 1983 stabilisce quanto segue: « La presente normativa si applica alle operazioni di coassicurazione comunitaria quali sono definite nell'allegato alla normativa stessa ». Il paragrafo 1 dell'allegato dispone che:

« i) Un'operazione di assicurazione costituisce un'operazione di coassicurazione comunitaria ai fini della presente normativa, qualora:

a) riguardi una delle categorie indicate nel paragrafo 2 del presente allegato, e

b) nel caso di un rischio localizzato nello Stato, soddisfi i criteri indicati nel paragrafo 3 del presente allegato, e

c) soddisfi tutte le condizioni indicate nel paragrafo 4 del presente allegato. »

Il paragrafo 2 dell'allegato contiene un elenco delle categorie di rischi cui si applica la normativa e corrisponde all'art. 1, n. 1, della direttiva del 1978. Ne consegue che il presente procedimento non riguarda l'assicurazione sulla vita.

Fra i criteri indicati nel paragrafo 3 dell'allegato sono compresi anche valori limite al di sotto dei quali non si applica la normativa del 1983. Per i rischi delle categorie 8 (incendio ed elementi naturali), 9 (altri danni ai beni) e 16 (perdite pecuniarie di vario genere), la somma totale assicurata per ciascun contratto dev'essere di almeno 50 milioni di unità di conto. Per i rischi della categoria 13 (responsabilità civile generale, diversa da quella per danni causati da fonti nucleari o da prodotti medicinali), il fatturato del con-

traente dell'assicurazione per l'attività cui si riferisce il rischio assicurato dev'essere almeno pari a 200 milioni di unità di conto. Per i rischi compresi nelle categorie 4, 5, 6, 7, 11 e 12 non esiste alcuna restrizione quanto alla natura o all'entità del rischio che può costituire oggetto di una operazione di coassicurazione comunitaria.

Il paragrafo 4 stabilisce, per quanto è rilevante nella fattispecie, che: « Le condizioni di cui al paragrafo 1, lett. c), del presente allegato sono: (...) b) che il rischio sia localizzato (ai sensi del paragrafo 5 del presente allegato) in uno Stato membro, (...) ». Il paragrafo 5 ha il seguente tenore: « Ai fini del paragrafo 4, lett. b), del presente allegato, un rischio è localizzato in uno Stato membro: a) nel caso di assicurazione di beni immobili, qualora gli immobili si trovino nello Stato membro considerato, b) nel caso di assicurazione di veicoli registrati marittimi, aerei o terrestri (compresi i corpi di veicoli ferroviari), qualora il veicolo marittimo, aereo o terrestre sia registrato nello Stato membro considerato, e c) in tutti gli altri casi, qualora il contraente dell'assicurazione abbia la propria sede o la propria residenza abituale nello Stato membro considerato ».

Non è chiaro quale sia la portata di queste disposizioni. In udienza, l'agente del governo irlandese ha affermato che i requisiti controversi si applicano soltanto qualora il rischio sia localizzato in Irlanda, ma ha ritenuto di dover segnalare alla Corte che l'allegato alla normativa del 1983 contiene determinate disposizioni per stabilire dove sia localizzato il rischio. Secondo il paragrafo 5, lett. c), il rischio è localizzato in uno Stato membro [al fine di stabilire se un'operazione di assicurazione sia un'operazione di coassicurazione comunitaria ai sensi dei paragrafi 1, lett. c), e 4] qualora il contraente dell'assicurazione sia, nei casi diversi dall'assicurazione di beni immobili o di veicoli marittimi, aerei o terrestri registrati, una persona giuridica avente sede in detto Stato membro o una persona fisica ivi abitualmente residente.

L'interpretazione di detta normativa, in caso di contestazione, spetta al giudice nazionale. È possibile che, ai fini dell'art. 4, n. 1, un rischio debba considerarsi localizzato in Irlanda, qualora il contraente dell'assicurazione abbia la sede o la residenza abituale in detto Stato, anche se il rischio non presenti alcuna connessione con l'Irlanda. È possibile, d'altra parte, che l'art. 4 debba intendersi come riferentesi esclusivamente a rischi localizzati in Irlanda. Nelle presenti conclusioni preferisco attenermi a quest'ultima, più restrittiva, interpretazione.

Ricevibilità

Il 30 dicembre 1975 la Commissione presentava al Consiglio una proposta di seconda direttiva, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e contenente disposizioni atte a facilitare l'effettivo esercizio della libera prestazione dei servizi (GU 1976, C 32, pag. 2). Questo progetto è tuttora all'esame da parte del Consiglio, anche se in forma notevolmente modificata. La proposta di direttiva in questione ha fra l'altro lo scopo di completare la prima direttiva per quanto riguarda le riserve tecniche e di determinare il diritto applicabile al contratto.

L'Irlanda sostiene che la Commissione, agendo in sede giurisdizionale mentre la proposta di seconda direttiva è ancora all'esame del Consiglio, « tenta d'imporre il proprio punto di vista senza attendere l'esito dei procedimenti costituzionali già iniziati dal Consiglio in forza dell'art. 57, n. 2, del trattato ». La Commissione chiederebbe alla Corte di giustizia di adempiere un compito che il suddetto art. 57, n. 2, del trattato

CEE affida al Consiglio. Tuttavia, è evidente che la portata di una sentenza della Corte è diversa da quella di una direttiva adottata dal Consiglio. Per di più, la tesi dell'Irlanda equivale a sostenere che la Commissione avrebbe dovuto ritirare il proprio progetto di direttiva, prima di intentare le cause in materia di coassicurazione. Questo modo di procedere avrebbe potuto avere unicamente l'effetto di ritardare la creazione di un mercato comune nel settore assicurativo. Di conseguenza, la tesi prospettata dall'Irlanda non trova sostegno nel sistema del trattato. Ritengo perciò che l'argomento relativo alla ricevibilità dovrebbe essere respinto.

Inoltre, in udienza l'agente dell'Irlanda ha sostenuto che la prima censura della Commissione non è diretta contro l'atto che avrebbe dovuto essere impugnato, poiché, in realtà, la normativa del 1983 è un provvedimento di liberalizzazione, mentre i requisiti dello stabilimento e dell'autorizzazione sono previsti dalle European Communities (Non-life) Regulations 1976. Benché, di per sè, questo argomento sia inammissibile, essendo stato dedotto per la prima volta nella fase orale del procedimento, la Corte deve, tuttavia, prenderlo in considerazione d'ufficio.

A mio avviso, il punto di vista sostenuto dall'Irlanda non è esatto. L'art. 4, n. 1 della normativa del 1983 stabilisce, per quanto è rilevante nella fattispecie, che « l'assicuratore stabilito in un altro Stato membro può partecipare, con un coassicuratore delegatario che sia in possesso di un'autorizzazione, ad una operazione di coassicurazione comunitaria (...) ». Questa norma, perciò, conferma direttamente l'obbligo di autorizzazione esistente per il coassicuratore delegatario. Indirettamente, essa conferma anche il requisito dello stabilimento. Non ritengo, quindi, che la prima censura formulata dalla Commissione sia irricevibile per i motivi addotti dall'Irlanda.

Né ritengo che il ricorso della Commissione sia comunque irricevibile, per qualsiasi altro motivo.

Il coassicuratore delegatario

Con la prima censura, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che i requisiti dello stabilimento e dell'autorizzazione imposti al coassicuratore delegatario dall'art. 4 delle European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 sono incompatibili con gli artt. 59 e 60 del trattato e con la direttiva n. 78/473.

Tenuto conto della deroga stabilita nell'art. 4, n. 2, di tale normativa, il requisito dello stabilimento di cui all'art. 4, n. 1 vale soltanto per i rischi compresi nelle categorie 8, 9, 13 e 16. Per le ragioni esposte nelle mie conclusioni relative alla causa Commissione/Francia, ritengo che detto requisito sia in contrasto con gli artt. 59 e 60.

Inoltre, secondo l" art. 4, n. 1, il coassicuratore delegatario deve ottenere l'autorizzazione dalle autorità irlandesi in conformità a quanto disposto dalla normativa del 1976 per le stesse categorie di rischi. Ciò costituisce manifestamente, per le ragioni esposte nella causa relativa alla Francia, una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 59.

Lo stesso può dirsi per l'obbligo, imposto al coassicuratore delegatario dagli artt. 4, n. 2, e 8 della normativa del 1983, di ottenere il previo consenso del ministro per i rischi compresi nelle categorie 4, 5, 6, 7, 11 e 12. Non può avere alcun peso l'obiezione sollevata dall'Irlanda nella replica, secondo cui, in pratica, il consenso è dato in tutti i casi e, in generale, per un'intera categoria di rischi. Resta il fatto che il ministro ha sempre la facoltà di rifiutare il proprio consenso. Del resto, perfino un sistema automatico di licenze potrebbe dal luogo a ritardi, anche a prescindere da un elemento intenzionale.

Per i motivi che ho indicato nelle suddette conclusioni, a mio avviso, nemmeno nella presente causa è stato provato che il requi-

sito dell'autorizzazione sia giustificato ai sensi dell'art. 56, n. 1, o comunque nell'interesse generale. La linea di demarcazione fra « autorizzazione » e « consenso » può essere molto fluida e, secondo me, non è stato provato neppure che il requisito del consenso sia giustificato.

Nonostante gli argomenti svolti in merito al carattere « sensibile » dell'attività assicurativa in Irlanda e alla necessità di tutelare l'assicurato e i terzi contro l'insolvenza dell'assicuratore, non sono convinto del fatto che la situazione presenti sostanziali differenze in Irlanda e negli altri Stati membri. A norma della direttiva del 1973, il controllo della situazione finanziaria delle compagnie d'assicurazione spetta agli Stati membri. È possibile che, successivamente alla notifica, altre questioni debbano essere trattate in base al diritto interno, ma non è stato provato che questa necessità giustifichi i requisiti dello stabilimento, della previa autorizzazione o del previo consenso.

Le norme irlandesi relative al coassicuratore delegatario sono tanto meno giustificate in quanto si applichino a rischi esistenti al di fuori dell'Irlanda, e che si considerino localizzati in questo Stato semplicemente perché il contraente dell'assicurazione ha quivi la propria sede o la propria residenza.

Probabilmente, lo scopo perseguito mediante l'applicazione di siffatte restrizioni, qualora il contraente dell'assicurazione abbia la propria sede o la propria residenza abituale in Irlanda, è quello di frenare o controllare movimenti di capitale o pagamenti correnti. Per i motivi da me esposti nella causa relativa alla Francia, non ritengo però che questi siano validi motivi, alla stregua del diritto comunitario, per limitare la prestazione di servizi assicurativi.

Infine, la Commissione ha sostenuto che i requisiti dello stabilimento e dell'autorizzazione sono incompatibili anche con l'art. 3 della direttiva n. 78/473. La Commissione ha dedotto lo stesso argomento nella causa contro la Germania, ma non nelle cause contro la Francia e contro la Danimarca. In proposito, rimando alle mie conclusioni nella causa contro la Germania.

I valori limite

Come ho già detto, nel paragrafo 3 dell'allegato alle European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 sono stabiliti valori limite per i rischi compresi nelle categorie 8, 9, 13 e 16; al di sotto di questi valori limite non è ammessa la coassicurazione comunitaria. Nell'ambito del presente procedimento, la Commissione ha sostenuto che il paragrafo 3 è in contrasto con gli artt. 59 e 60 del trattato e con la direttiva n. 78/473. Essa non ha sostenuto, invece, che i valori limite siano stati fissati ad un livello troppo elevato. Se ho ben capito, nella presente causa essa fa valere unicamente che le suddette norme vietano a priori la fissazione di valori limite.

Nella replica, la Commissione ha dichiarato che « nel presente contesto, essa non intende opporsi ai limiti finanziari che gli Stati membri hanno fissato allo scopo di delimitare il campo d'applicazione della direttiva in materia di coassicurazione ». Dalla replica risulta che da ciò l'Irlanda ha dedotto che la Commissione abbia rinunziato alla seconda censura formulata nel ricorso. Considerata isolatamente, la frase testé citata sembra doversi intendere in tal senso. Tuttavia, non ritengo che detta frase, letta nel contesto, vada intesa nel modo indicato: essa significa semplicemente che la Commissione non critica i livelli cui sono stati fissati attualmente i valori limite. Nella frase finale

della replica, la Commissione dichiara, invero, ch'essa « insiste nelle conclusioni formulate al punto 20 del ricorso ». Ne consegue che la Commissione non ha lasciato cadere la censura in esame.

Per i motivi indicati nelle mie conclusioni relative alle cause contro la Francia e contro la Germania, ritengo che la fissazione di valori limite per la coassicurazione sia incompatibile con gli artt. 59 e 60 del trattato, che non sia stato provato ch'essa sia giustificata, e che l'Irlanda non abbia la facoltà di fissare valori limite ai sensi della direttiva n. 78/473/CEE. Qualora siffatti valori limite possano invece essere fissati e, contrariamente alla mia interpretazione, la Commissione sostenga che i valori limite sono troppo elevati, nella presente causa non sono state fornite prove in proposito.

L'efficacia diretta

La terza censura formulata dalla Commissione dev'essere disattesa per le ragioni da me esposte nelle conclusioni relative alla causa contro la Francia.

Conclusione

In base alle precedenti considerazioni, concludo nel senso che:

a) adottando le disposizioni dell'art. 4 delle « European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 », secondo cui le imprese assicuratrici della Comunità le quali intendano prestare servizi assicurativi in Irlanda come coassicuratore delegatario devono essere autorizzate e perciò stabilite in tale Stato ovvero, in determinate circostanze, sono tenute ad informare il ministro competente e ad ottenerne il consenso, l'Irlanda è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 59 e 60 del trattato CEE e dalla direttiva n. 78/473/CEE;

b) le « European Communities (Co-insurance) Regulations 1983 » violano gli artt. 59 e 60 del trattato, in quanto in tale normativa sono fissati valori limite al di sotto dei quali non è ammessa l'attività di coassicurazione. La direttiva n. 78/473/CEE non attribuisce ad uno Stato membro il potere di fissare valori limite per l'assicurazione di rischi delle categorie contemplate da detta direttiva.

Le spese sostenute dalla Commissione, nonché dai Paesi Bassi e dal Regno Unito, dovrebbero, a mio avviso, essere poste a carico della convenuta. L'Irlanda, il Belgio, la Danimarca e la Francia dovrebbero sopportare le proprie spese.